

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНЫ  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА  
ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

*Монография*

Донецк 2014

**УДК 352.07: 338.24**  
**ББК У042.2**

Розглянуто теоретичні та прикладні проблеми міського управління, включаючи теоретико-методологічні аспекти, розвиток організаційно-економічного забезпечення, економіко-правові основи управління комунальною власністю міста в Україні, стратегічне планування соціально-економічного розвитку міст, управління комунальними підприємствами, формування концептуальної схеми міського управління: вдосконалення методів фінансування, бюджетування й інвестування, підвищення ефективності управління в комунальному секторі, адаптацію зарубіжного досвіду міського управління; організаційні і правові аспекти реалізації повноважень органів міського управління в Україні.

Для працівників науково-дослідних установ, центральних, галузевих та місцевих органів управління, підприємств, викладачів і студентів вузів.

Научный редактор д-р экон. наук С.В. Богачев

**Рецензенты:** д-р экон. наук И.В. Заблодская  
д-р экон. наук Г.К. Губерная

*Рекомендована к печати ученым советом  
Института экономико-правовых исследований НАН Украины  
(протокол №39 от 27 октября 2014 г.)*

ТЗЗ Теория и практика городского управления в Украине: моногр. / С.В.Богачев, М.В.Мельникова, В.А.Устименко и др. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк, 2014. – 250 с.

## **ISBN**

Рассмотрены теоретические и прикладные проблемы городского управления, включая теоретико-методологические аспекты, развитие организационно-экономического обеспечения, экономико-правовые основы управления коммунальной собственностью города в Украине, стратегическое планирование социально-экономического развития городов, управление коммунальными предприятиями; формирование концептуальной схемы городского управления; совершенствование методов финансирования, бюджетирования и инвестирования, повышение эффективности управления в коммунальном секторе, адаптацию зарубежного опыта городского управления, организационные и правовые аспекты реализации полномочий органов городского управления в Украине.

Для работников научно-исследовательских организаций, центральных, отраслевых и местных органов управления, предприятий, преподавателей и студентов вузов.

**УДК 352.07: 338.24**  
**ББК У042.2**

## **ISBN**

© Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ .....</b>	5
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	8
1.1. Теория городского управления: основные положения и задачи.....	8
1.2. Закономерности, принципы и механизмы городского управления.....	13
1.3. Методологические подходы к исследованию процесса городского управления .....	20
<b>ГЛАВА 2. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ ГОРОДА В УКРАИНЕ</b>	28
2.1. Общие и специальные признаки коммунальной собственности как собственности публичной.....	28
2.2. Понятие и содержание права коммунальной собственности....	40
2.3. Коммунальная собственность как имущественная основа хозяйствования территориальной громады города.....	52
<b>ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ.....</b>	58
3.1. Организационно-экономическая специфика городского управления.....	58
3.2. Комплексная оценка организационно-экономического обеспечения городского управления .....	64
3.3. Пути развития организационно-экономических основ городского управления в Украине с учетом опыта стран ЕС.....	69
<b>ГЛАВА 4. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ .....</b>	79
4.1. Теоретические принципы стратегического планирования социально-экономического развития городов.....	79
4.2. Опыт стратегического планирования в городах Европы и Америки.....	84
4.3. Привлечение общественности к стратегическому планированию социально-экономического развития городов.....	92
<b>ГЛАВА 5. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ СХЕМА ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОБОСНОВАНИЕ, ФОРМИРОВАНИЕ, ИСПОЛЬЗОВАНИЕ .....</b>	99
5.1. Предпосылки формирования концептуальной схемы городского управления.....	99
5.2. Проект концептуальной схемы городского управления.....	103
5.3. Направления и особенности использования концептуальной схемы городского управления.....	108

<b>ГЛАВА 6. УПРАВЛЕНИЕ КОММУНАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ.....</b>	<b>114</b>
6.1. Эффективность деятельности коммунальных предприятий как цель управления со стороны органов местного самоуправления .....	114
6.2. Приведение коммунальных предприятий к европейским стандартам ресурсопотребления.....	120
6.3. Обеспечение устойчивости коммунальных предприятий.....	127
<b>ГЛАВА 7. МЕТОДЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ИНВЕСТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>136</b>
7.1. Управление доходами городов в Украине и за рубежом.....	136
7.2. Программно-целевое бюджетирование в системе городского управления.....	145
7.3. Методы взаимодействия органов городского управления и крупного бизнеса в процессе инвестирования.....	151
<b>ГЛАВА 8. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ ГОРОДА.....</b>	<b>158</b>
8.1. Предпосылки результативного управления городскими коммунальными ресурсами .....	158
8.2. Повышение эффективности деятельности городского жилищно-коммунального комплекса.....	166
8.3. Обеспечение экономической защиты городской коммунальной недвижимости, переданной в аренду.....	176
<b>ГЛАВА 9. АДАПТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>182</b>
9.1. Использование европейских моделей управления развитием городской коммунальной инфраструктуры .....	182
9.2. Логистическое управление и его инструменты в обеспечении устойчивого развития города.....	186
9.3. Муниципальный аспект предоставления кооперативными институтами коммунальных и финансовых услуг.....	193
<b>ГЛАВА 10. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ.....</b>	<b>203</b>
10.1. Организационное обеспечение реализации полномочий органов городского управления.....	203
10.2. Особенности реализации хозяйственной компетенции органов городского управления .....	211
10.3. Пути расширения объема хозяйственных полномочий органов городского управления с учетом мирового опыта.....	218
<b>ПОСЛЕСЛОВИЕ .....</b>	<b>225</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>228</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях реформирования экономики Украины возрастает роль и значение базовых, наиболее устойчивых институтов общества, к которым относится город. Серьезные изменения в экономической сфере оказывают влияние на социальную политику на государственном и региональном уровнях, на взаимодействие между населением и органами управления городом, а также усложняют структуру городской экономической среды, возможности привлечения и использования местных ресурсов в процессы городского экономического и социального развития.

При этом задача состоит в формировании сети экономических центров с полным циклом услуг и инфраструктуры, которая бы достаточно равномерно охватывала территорию государства и гарантировала получение доступа к услугам любому жителю и бизнесу независимо от их места жительства или экономической деятельности.

По данным Государственной службы статистики в Украине насчитывается 4 города миллионера, 9 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн. жителей и 35 городов с населением 100-500 тыс. чел. Именно эти 48 городов, по мнению специалистов, и должны стать экономическими центрами, позволяющими обеспечить комплексный подход к развитию транспортной, телекоммуникационной, образовательной, научной, предпринимательской и инвестиционной инфраструктуры, а также содействовать формированию благоприятной среды для проживания населения [1-2]. Достижению поставленных целей и задач городского развития содействует принятие и реализация решений в процессе городского управления, требующих обоснования как в экономическом, так и в правовом аспектах.

Следует отметить значительный научный вклад отечественных и зарубежных ученых и практиков в решение проблем функционирования и развития современного города, городского планирования и хозяйствования, формирования организационной структуры и использования экономических механизмов городского управления. Ими отмечается, что развитие рыночных отношений требует обоснованности целей, задач рационального использования потенциала экономического и социального развития города для улучшения качества жизни населения, что усложняет осуществление управленческой деятельности на местном уровне и вызывает возникновение экономико-правовых проблем городского управления. Это, в частности, проблемы развития форм, методов и инструментов городского управления; вопросы, связанные с функционированием городской власти, использованием методов стратегического планирования, прогнозирования и инвестиционной поддержки программ местного развития, оценки факторов экономического роста и развития города. Все это определяет актуальность исследования проблем теории и практики городского управления в Украине.

Своевременность исследования подчеркивается также новыми для практики городского управления условиями, в частности: становлением и развитием в Украине новой системы городского самоуправления; появлением

и внедрением новых организационно-правовых форм осуществления хозяйственной деятельности в различных сферах экономики города; необходимостью реформирования коммунального хозяйства в направлении повышения качества услуг и преодоления затратного характера использования ресурсов. Именно поэтому в настоящее время первоочередное значение приобретают вопросы выбора наиболее эффективных методов и инструментов городского управления.

Управление экономическим и социальным развитием городских территорий нуждается во взвешенном подходе не только со стороны органов местного самоуправления, но и органов государственной власти. Ведь реализация полномочий по управлению городом требует согласованных действий на государственном и местном уровнях, чего невозможно достичь без рационального использования экономического потенциала на основе планирования и прогнозирования.

Реализация управления как определенной системной деятельности предусматривает выполнение функций, которые не сводятся исключительно к планированию, но являются тесно взаимоувязанными с ним. К таким основным управленческим функциям, которые нуждаются в соответствующем теоретико-методологическом обосновании, следует отнести прогнозирование, организацию, оперативное регулирование, мотивацию, контроль, учет, распоряжение. Выполнение отмеченных функций направлено на эффективное использование городских материальных, трудовых, финансовых и природных ресурсов. В то же время реализация управленческих функций по отношению к различным по форме собственности и отраслевой принадлежности объектам управления на территории города предполагает использование соответствующих экономико-правовых подходов в пределах объективно существующих методов управления.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость учета многообразия форм жизнедеятельности города, а также многоаспектности подходов к исследованию процесса городского управления и развития как с экономической, так и нормативно-правовой точки зрения, что в свою очередь требует формирования и использования соответствующего теоретико-методологического обеспечения.

При этом целесообразно решение комплекса задач, включая:

- обобщение теоретико-методологических аспектов городского управления;
- разработку экономико-правовых основ управления коммунальной собственностью города в Украине;
- развитие организационно-экономических основ городского управления в Украине;
- совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития городов;
- обоснование, формирование, использование концептуальной схемы городского управления;
- управление коммунальными предприятиями;
- совершенствование методов финансирования, бюджетирования и

инвестирования в системе городского управления в Украине;  
повышение эффективности управления в коммунальном секторе экономики города;  
адаптацию зарубежного опыта городского управления;  
организационные и правовые проблемы реализации полномочий органов городского управления в Украине.

Решение указанного комплекса задач создаст предпосылки становления такой системы городского управления в Украине, которая позволит гармонизировать взаимоотношения между территориальной громадой, предприятиями и органами местного самоуправления, обеспечить организационную устойчивость города как системы и содействовать росту качества жизни городского населения посредством использования соответствующего экономико-правового обеспечения.

Монография подготовлена авторским коллективом в составе:

С.В.Богачев – предисловие, гл.1, 4, 5, п.1 гл7, п.3 гл.8, послесловие;  
М.В.Мельникова – гл.1, 3, 5, п.2,3 гл7, п.1 гл.9; В.А.Устименко – гл.2;  
Р.А.Джабраилов – гл.2; В.А.Кавыршина – гл.6; Е.П.Соловцова – гл.4;  
Е.Ю.Андреева – п.1 гл.8; Е.С.Градобоева – п.2 гл.8; З.В.Герасимчук – п.2 гл.9;  
М.Ф.Аверкина – п.2 гл.9; Е.В.Тарасевич – п.1,2 гл.10; Е.А.Юрманова – п.3 гл.9;  
Н.В.Чувикина – гл.5, п.1 гл.10; К.В.Косицкий – п. 3 гл.7; Г.Г. Нестеров – п.1,2 гл.10;  
Е.В.Тобиаш – п.3, гл.8.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 1.1. Теория городского управления: основные положения и задачи

Проблемы теории городского (муниципального) управления рассматривались в трудах отечественных и зарубежных ученых и практиков, в частности, В.Н.Бабаева, Л.А.Велихова, С.В.Королева, В.И.Голованова, А.Г.Гладышева, П.В.Беленчука, Д.Макдональдса [3-9].

Ими подчеркивается, что теория городского (муниципального) управления выявляет объективные закономерности функционирования и развития системы городского управления, включая существенные, необходимые, устойчивые связи, обуславливающие характер, качество, результативность воздействия на развитие города. Эти закономерности связаны с принципами и методами построения управленческих отношений, осуществления управленческой деятельности, реализацией функций управления, формированием кадрового и информационного обеспечения процесса городского управления.

Теория городского управления, формулируя общие принципы, обязательные требования, предъявляемые к деятельности субъектов городского управления в их взаимодействии с объектами управления, как бы абстрагируется от конкретного содержания, по поводу которого осуществляются эти управленческие воздействия, что является предметом муниципального права [5, с.35; 7, с.102].

Теория городского управления исследует нормативные требования, согласно которым строятся, организуются и регулируются связи между субъектами городского управления и соблюдение которых является необходимым с точки зрения интересов объектов управления и целей их развития [6,8].

Предметом теории городского управления выступают управленческие отношения и способы управленческой деятельности, их закономерности как особый вид взаимодействия и связи между людьми – субъектами этой деятельности, осуществляющими процесс городского управления. При этом особого внимания требует разработка и использование понятийно-категориального аппарата. Это, в частности, касается определения понятий «город», «управление» и «городское управление».

Под «городским управлением» подразумевается деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению коммунальной собственностью, объектами городского хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета. Городское управление также включает иную деятельность органов местного самоуправления в различных сферах городской жизни, направленную на обеспечение жизнедеятельности территории и решение вопросов местного значения, а также организацию собственной деятельности [3,4,6].

Объектом городского управления выступает город, который целесообразно определить на основе использования двух подходов, а именно:



город как единое социально-экономическое образование характеризуется территорией с постоянно проживающим на ней населением, владеющим коммунальной собственностью и являющимся участником отношений в сфере хозяйствования через органы местного самоуправления;

город как сложная социально-экономическая система состоит из нескольких тесно взаимодействующих и взаимосвязанных элементов: населения, территории, градообразующей, градообслуживающей и архитектурно-градостроительной подсистемы сферы и жизнеобеспечивающей сферы, обслуживающей функционирование, сохранение и развитие самого города.

Управление с кибернетической точки зрения является неотъемлемым элементом, функцией сохранения организованных систем различной природы. Оно обеспечивает поддержание режима функционирования систем, их относительно устойчивой структуры, достижение целей путем реализации стихийных и сознательных программ деятельности [10].

В настоящее время имеется множество определений содержания понятия “управление”. Исходя из них можно представить пять основных аспектов к определению городского управления, представленных на рис. 1.1.

Таким образом, под городским управлением понимается комплекс системных действий и мер управленческого характера, направленных на эффективную организацию, анализ, диагностику и прогнозирование различных видов деятельности на территории города, рациональное и сбалансированное использование соответствующих городских потенциалов (ресурсов), обеспечение решения вопросов местного (городского) значения и благосостояния городского населения. Границей так называемого «охвата» системой городского управления, которая в свою очередь очерчивает объем и масштабы управленческой деятельности органов местного самоуправления в городе, является непосредственно городская территория.

В системе местного самоуправления городское управление играет роль, которая обусловлена двумя обстоятельствами [3,6,11].

Во-первых, городское управление представляет собой деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению коммунальной собственностью, объектами городского хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иная их деятельность в различных сферах городской экономики, направленная на обеспечение жизнедеятельности населения города, решение вопросов местного значения, включая и вопросы организации своей деятельности.

Во-вторых, городское управление – это в основном исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами города, которая регламентируется соответствующими правовыми актами.

Городское управление как составляющая местного самоуправления опирается на соответствующие теории [10,12], в частности:

- теорию свободной общины;
- общественную теорию самоуправления;

государственную теорию управления;  
теорию дуализма муниципального управления;  
хозяйственную, политическую, юридическую теории муниципального управления.

Основные характеристики указанных теорий представлены в табл.1.1



**Рис.1.1. Составляющие определения понятия «городское управление»**

Представленные теории местного самоуправления отличаются по следующим признакам: способу формирования органов местной власти; объему компетенции органов местного самоуправления; месту и роли органов местного самоуправления в системе органов государственной власти; требованиям, предъявляемым к персоналу; природе местного самоуправления.

**Основополагающие теории местного самоуправления**

Наименование теории	Основные представители	Содержание
Теория свободной общины	А. Гербер, Д. Аренс	Опирается на идеи естественного права, самостоятельность и независимость общины от государства, признание существования наряду с исполнительной, законодательной и судебной муниципальной власти
Общественная теория местного самоуправления	Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер	Признание права населения (общины) на самоуправление и приоритетности негосударственной, преимущественно хозяйственной природы деятельности органов местного самоуправления
Государственная теория местного самоуправления	Р. Гнейст, Л. Штейн	Признание местного самоуправления частью государственного управления, привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям
Дуалистическая теория местного самоуправления	Н.Лазаревский, Б. Чичерин	Органы местного самоуправления должны действовать, с одной стороны, как инструмент государственной администрации, с другой – быть в известной степени независимыми от нее
Хозяйственная теория местного самоуправления	Р. Моль, А.Васильчиков	Местное самоуправление считается чуждым политике, но имеющим свою особую сферу хозяйственной деятельности
Политическая теория местного самоуправления	Р. Гнейст	Определяет местное самоуправление как систему юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность самоуправляющимся единицам
Юридическая теория местного самоуправления	Г. Еллинек, И. Евтихийев, Н. Коркунов	Органы местного самоуправления являются юридическими лицами, создаваемыми государством для удовлетворения общих потребностей и выполнения предоставляемых полномочий, в том числе и в сфере нормотворчества

Следует отметить, что природа местного самоуправления отражает сущность местного самоуправления, проявляющуюся в общественном, государственном и общественно-государственном характере, который в свою очередь влияет на выбор той или иной муниципальной модели. Для каждой муниципальной модели характерны общие и частные признаки [ 10,12,13].

Общие признаки отражают близость органов местного самоуправления к государственным органам и их тесное взаимодействие. Эти признаки связаны с населением как территориальной громадой, статус которой регулируется соответствующим правовым обеспечением; местные вопросы решаются в контексте единой государственной политики; полномочия органов местного самоуправления носят властный характер и т.д.

Частные признаки заключаются в следующем:

городское население самостоятельно решает вопросы местного значения на определенной территории и определяет структуру органов управления городом;

материально-финансовую базу города составляет коммунальная собственность;

представительные органы города самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы;

органы управления города приближены к населению и имеют с ним более тесную связь, чем государственные органы.

Следует отметить, что, несмотря на организационное обособление местного самоуправления, пределы его самостоятельности ограничиваются рамками предоставленных ему полномочий. Тем не менее местное самоуправление характеризуется как особый способ организации власти на местах, которому присущи такие признаки, как самостоятельность в решении вопросов местного значения, выборность органов и должностных лиц, материально-финансовая независимость.

Органы местного самоуправления осуществляют разновидность публичной власти, которая носит название местной и отличается территориальной ограниченностью; более широким спектром форм непосредственной демократии; более мягкой системой принуждения в местном самоуправлении; законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства; подконтрольностью государству реализации передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий; преобладанием в сфере полномочий местного самоуправления хозяйственной составляющей [6, с.123].

Местное самоуправление функционирует на основе определенных принципов общего и специального характера. Общие принципы характерны как для системы государственной власти, так и системы местного самоуправления. Это принципы народовластия, демократии, законности, гласности и т.д.[14].

Принцип законности предполагает общеобязательность законов, их верховенство над правовыми актами управления; единообразное понимание и исполнение законов; недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Принцип гласности требует обеспечения информированности граждан о решениях органов местного самоуправления, доступности обсуждения важнейших вопросов местного значения, изучения и учета общественного мнения.

К специальным принципам, которые характерны только для системы местного самоуправления, относятся:

принцип самостоятельности (организационной, экономической, структурной, финансовой) в решении вопросов местного значения;

принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением города, государством и юридическими лицами в случае принятия решений, вызвавших неблагоприятные последствия;

принцип социальной направленности деятельности местного самоуправления;

принцип сочетания коллегиальности и единоначалия;

принцип государственной поддержки местного самоуправления.

Функции местного самоуправления представляют собой основные направления деятельности органов или должностных лиц местного самоуправления по осуществлению поставленных целей и задач.

Представленные признаки, принципы функционирования и особенности местного самоуправления оказывают серьезное влияние на выбор приоритетных направлений исследований теории городского управления [5, с.71]. В настоящее время к ним следует отнести:

организацию городского управления, включая разработку подхода к городу как социально-экономической системе, изучение субъекта управления, его структурно-функциональный анализ, изучение городского управления как целостной системы;

технологии городского управления, предполагающую разработку методов и порядка принятия решений, планирования и прогнозирования, инструментов городского управления в кризисных и конфликтных ситуациях, механизм взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, средствами массовой информации и населением, т.е. характер воздействия систем и механизмов управления на социальные процессы, институты, общности различных видов и уровней;

набор и переподготовку кадров в систему городского управления по результатам исследования вопросов оптимизации структуры штата, управление персоналом, требования к менталитету и стилю работы городских служащих, повышение их квалификации, борьбу с бюрократизмом, вопросы лидерства.

Решению указанных задач содействует систематизация закономерностей, следование принципам и использование механизмов в процессе городского управления.

## **1.2 Закономерности, принципы, функции и механизм городского управления**

Городскому управлению присущи закономерности, выражающие наиболее существенные и устойчивые связи между явлениями и процессами. Эти закономерности объективны, они характеризуют существенные особенности отношений управления в процессе функционирования города. Они

вливают на управленческую деятельность городского совета, проявляют себя в различных элементах и аспектах управления: в принципах, механизме и методах управления, в организационных структурах органов местного самоуправления и процессах управления городом, процессах обоснования, принятия и реализации решений [6, с.193; 7, с.205].

Исходя из теории управления и существующей практики управления городом, можно сформулировать общие закономерности, характеризующие процесс управления в целом (единство главной цели, системы и принципов; пропорциональность в частях и уровнях управления; сочетание централизации и децентрализации), и локальные закономерности, проявляющиеся в отдельных элементах системы городского управления (в процессах принятия управленческих решений, в порядке построения организационных структур управления, в отдельных функциях управления, в правилах выполнения управленческих работ).

Содержание и результат действия общих закономерностей городского управления раскрыты в табл.1.2. Приведенные общие закономерности городского управления в сочетании с локальными являются той объективной основой, которая содействует высокоэффективному функционированию города. При этом очень важно определение закономерностей городского управления персоналом, а также необходим комплексный подход к их разработке и реализации [3, с.75; 11, с.36].

Закономерности формируют характер взаимодействия субъекта (органа местного самоуправления) и объекта (города) управления, связи между ними, способность этих связей обеспечить эффективное достижение целей городского развития. К ним относятся:

- соответствие интересов субъекта управления интересам объекта управления;

- целостность воздействия субъекта на объект;

- реализация общих интересов субъекта и объекта через особые взаимодействия;

- соответствие между уровнем развития объекта и субъекта управления по их количественно-качественным свойствам;

- соответствие носителей и выразителей интересов объекта управления.

С динамической точки зрения закономерности городского управления можно разделить на:

- закономерности функционирования и развития субъекта управления (городского совета);

- существенные связи между субъектом (городским советом) и объектом управления (городом).

Состав закономерностей функционирования и развития субъекта управления (городского совета) определяется тем, что городское управление представляет собой специфический вид деятельности полномочных, ответственных, наделенных властью и правами органов и должностных лиц местного самоуправления, по приведению протекающих в городе процессов посредством управленческих воздействий в соответствие с законами его

развития, интересами и потребностями населения, требованиями конкретной обстановки, своеобразием города [1,11,13].

Таблица 1.2

**Общие закономерности городского управления**

Наименование	Содержание	Результат действия
Единство главной цели на всех уровнях управления	Создает во всех звеньях и органах городского управления в отраслевом и территориальном разрезе единую целенаправленность	Обеспечивает планомерную согласованную работу всех звеньев, их кооперацию в достижении главной цели
Единство системы и принципов управления на всех уровнях коммунального хозяйства	Подчинение деятельности всех звеньев и объектов городского управления общим социально-экономическим принципам, унифицированным правилам, типовым положениям	Содействуют единому подходу к решению организационно-производственных и социально-экономических задач
Достижение и сохранение пропорциональности во всех частях и всех уровнях управляемой и управляющей подсистем, а также между ними	Соответствие численности органов городского управления размеру города, пропорциональность в представительных и исполнительных органах, между отраслями коммунального хозяйства	Позволяет каждой из служб горсовета быть способной своевременно и качественно решать возложенные на нее функции, обеспечивать достижение управляемым объектом поставленной цели
Сочетание централизации и децентрализации на различных уровнях городского управления	Определяется масштабами и уровнем развития объектов и субъектов городского управления, социально-экономическими условиями, многообразием внешних и внутренних факторов функционирования города	Обеспечивает распределение полномочий и компетенции между городским головой, функциональными и территориальными структурами

Закономерности определяют характер и содержание управленческой деятельности, их соответствие или несоответствие основным целям. На основе закономерностей формируется организационная структура субъекта управления, осуществляется распределение управленческих функций, прав, обязанностей и ответственности руководства и персонала городского совета.

В процессе функционирования на любом объекте городского управления постоянно возникают ситуации, требующие решения. Формировать, принимать и реализовывать решения, направленные на обеспечение эффективного функционирования города, необходимо руководствуясь общими и локальными принципами городского управления [5,7,9].

Принципы определяют требования к системе, структуре, организации и процессу управления, направления и условия принятия решений [10].

Общие принципы определяют, как должна формироваться, функционировать и развиваться система городского управления в целом.

Локальные принципы содержат требования к отдельным подсистемам, элементам или сферам городского управления.

Хотя принципы отличаются относительной стабильностью, но они динамически изменяются в зависимости от организационно-политических и социально-экономических условий. Именно поэтому важнейшей задачей лиц, принимающих решения, является учет динамизма и оценка изменения значимости отдельных принципов городского управления.

В принципах городского управления раскрываются подходы к построению, выбору способов, форм и методов осуществления управленческого воздействия субъекта (городского совета) на объект городского управления (город).

В основе организации и деятельности органов местного самоуправления, самостоятельно осуществляющих управление местными делами в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления, лежат принципы городского управления [14].

В принципах городского управления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития городского управления. Принципы определяют организационное построение органа городского управления, отражают сущность городского управления, его отличительные черты и признаки [15,16].

Принципы также являются критерием оценки соответствия основам действующей системы городского управления. Они, отражая сущностные признаки и черты городского управления, обеспечивают преемственность в развитии институтов городского управления [6,8,17].

Реализация принципов городского управления обеспечивается как правовым закреплением в законодательстве, так и системой организационных форм и методов, направленных на выполнение задач и функций городского управления [18,19].

В состав базовых задач системы городского управления входят: стратегическое планирование, формирование нормативно-правовой базы местного самоуправления, обоснование социально-технических нормативов, анализ внешней и внутренней среды, организация собственной деятельности и деятельности в подведомственной сфере, управление персоналом горсовета, публичность деятельности органов городского управления. Содержание и особенности базовых задач раскрыты табл.1.3.



Таблица 1.3

**Содержание и особенности базовых задач системы городского управления**

Наименование задачи	Содержание задачи	Что решает задача
1. Стратегическое планирование	Обоснование приоритетных направлений в различных сферах, определяющих жизнь города, разработка программ и проектов, прогнозирование и разработка сценариев социально-экономического развития	Позволяет согласовать интересы в решении ключевых вопросов городского развития, переводить конфликты и проблемы в цели и задачи деятельности органов управления
2. Формирование нормативно-правовой базы местного самоуправления	Работа с Уставом города и создание условий для усиления регулирующей роли органов городского управления	Обеспечивает установку четких правил использования местных ресурсов, вне зависимости от форм собственности
3. Формирование базы социально-технических нормативов	Определение социальных норм, по которым город предоставляет различные услуги населению за счет своего бюджета	Позволяет учесть специфику города и его возможности при формировании нормативно-расчетного бюджета
4. Анализ внешней и внутренней ситуации	Деятельность структур городского управления ориентирована на социально-экономическую ситуацию	Обеспечивает гибкое реагирование структуры города на изменения ситуации
5. Регламентация собственной деятельности и деятельности в подведомственной сфере	Установление четких границ между уровнями иерархии управления и горизонтальных связей между подразделениями	Обеспечивает нормальное функционирование всей структуры городского управления
6. Управление персоналом горсовета	Оценка и развитие профессиональных навыков; расширение компетенций; формирование системы требований к продвижению по службе, мотивации и аттестация служащих	Обеспечивает мотивацию служащих управлений горсовета и развитие их компетентности
7. Публичность деятельности органов городского управления	Обеспечивает вовлечение территориальных громад в решение задач городского развития	Понимание намерений власти и их поддержка населением – условие реализации городских программ и проектов

Решение указанных задач обеспечивается использованием механизма городского управления. Механизм городского управления (МГУ) может рассматриваться как явление и как процесс [15,18,20]. МГУ как явление представляет собой совокупность принципов, методов, средств и инструментов, которые применяются с целью повышения эффективности функционирования города как социально-экономической системы, и получения им дохода в бюджет для обеспечения самодостаточности собственного развития.

Механизм городского управления как процесс представляет собой комплекс действий, направленных на эффективную организацию, анализ и прогнозирование различных видов экономической деятельности на территории города, связанный с рациональным использованием человеческого, материально-технического, естественно-ресурсного потенциалов, обеспечением охраны окружающей среды и ростом благосостояния населения.

Состав экономического механизма городского управления во многом зависит от финансово-экономической базы, которая обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, удовлетворение потребностей населения города и создание условий для его жизнедеятельности [3,6,14].

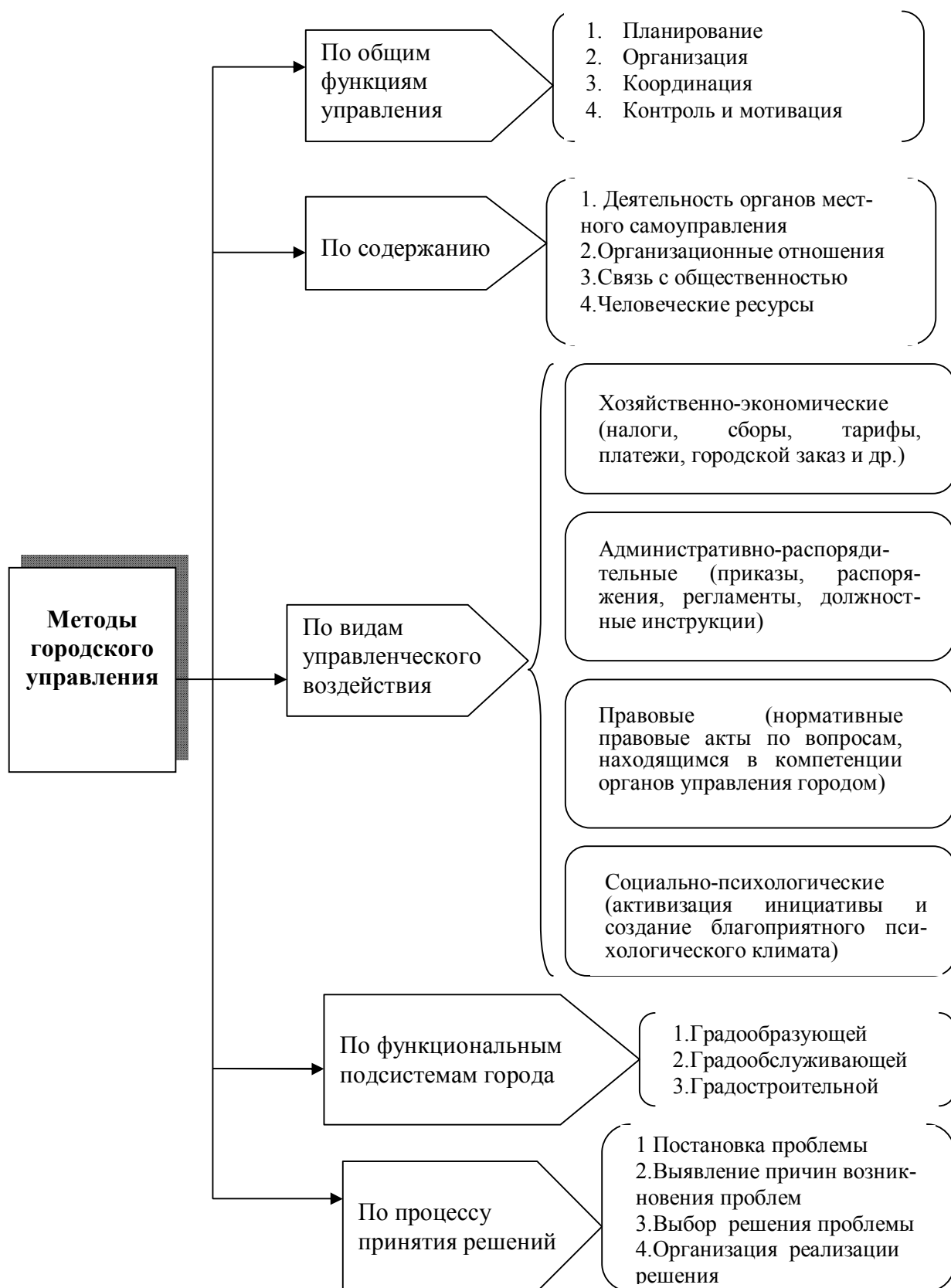
Как комплекс действий механизм городского управления требует разработки и использования обеспечения в соответствии с методами городского управления, систематизация которых представлена на рис.1.2.

В состав правовой составляющей механизма входит нормативно-правовое регламентирование (распределение полномочий и функций, разграничение сфер ответственности, налаживание вертикальных и горизонтальных связей в рамках организационной структуры управления городом).

За счет организационной составляющей определяются условия всех видов деятельности на территории города, координационные меры, обеспечивающие согласованность действий, синхронизацию управленческих решений для получения эффекта и средства регулирования системы связей между субъектами управления.

Экономическая составляющая механизма городского управления включает совокупность средств и инструментов, обеспечивающих эффективное развитие социально-экономической базы города. Средствами экономического механизма являются методы и инструменты – цены, налоги, кредит, формы материального стимулирования. Эти рычаги позволяют создать экономические условия, которые способствуют повышению эффективности функционирования, стимулируют пополнение доходной части местных бюджетов, улучшают условия городского развития.

Современный город является пространственно-экономической системой, которая имеет значительный экономический потенциал и способна привлекать капитал извне, одновременно увеличивая свой потенциал с целью воспроизводства общественных благ. Поэтому механизм городского управления целесообразно рассматривать как с точки зрения отраслевого подхода в соответствии с видами экономической деятельности и сферами жизнеобеспечения города, так и с точки зрения достижения целей развития на основе стратегического подхода.



**Рис. 1.2. Методы, используемые в механизме городского управления**

Механизм городского управления включает: комплекс управленческих методов и средств по ресурсному обеспечению городского развития, меры поддержки, мотивации и стимулирования экономической активности, средства

формирования межгородской и внутригородской системной конкуренции, направленной на поддержку и наращивание конкурентоспособности города, планирование и прогнозирование его социально-экономического развития.

Экономическая составляющая механизма городского управления направлена на обеспечение процессов экономического развития и роста, эффективное использование экономического потенциала, своевременное принятие решений в условиях адаптации к новым условиям хозяйствования и повышения эффективности управления сложной и многокомпонентной городской системой, которая является пространственно неоднородной в функциональной нагрузке территорией [19,21].

Согласно сложившейся модели местного самоуправления область компетенции органов местного самоуправления определяется установленными законодательством вопросами местного значения, а стратегия во многом имеет оригинальный, самостоятельный характер. Порядок формирования, полномочия, подотчетность, иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления определяются в каждом городе самостоятельно и отражают специфичность условий их деятельности, целей и задач управления [18,20].

Функциональные и структурные подразделения горсовета выступают основными разработчиками и пользователями различных методов и инструментов как составляющих механизма городского управления, действие которого направлено как на решение проблем экономического, социального и пространственного развития города, так и поддержку целостности и устойчивости системы городского управления.

### **1.3. Методологические подходы к исследованию процесса городского управления**

Методология теории городского управления представляет собой органическую совокупность принципов, приемов и средств познания на основе собственных понятий и категорий. Основными методами познания выступают анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент [22,23]. В процессе анализа исследуемое явление разделяется на составные части, что позволяет определить внутреннее существенное в нем. Синтез объединяет составные части, воссоздает из частей целое, что определяет уникальное в изучаемом явлении.

При исследовании городского управления как процесса акцент делается на выявление многообразия связей и отношений, имеющих внутри объекта и в его взаимоотношениях с внешней средой. Элементы системы рассматриваются с учетом их места и выполняемых функций [21,с.123;24].

При изучении конкретных вопросов городского управления применяется ситуационный подход. При выборе ситуации определяются цель и пути ее достижения, разрабатываются различные комбинации решений. Для практической проверки решений используется эксперимент.

В ходе исследования выявляются состояние управленческих отношений, причинно-следственные связи между положением его субъектов и степенью сочетания общих и особых интересов участников управленческого процесса.

Результаты исследования позволяют научно обосновать оптимальные параметры механизма городского управления – структуру, распределение функций субъектов управленческой деятельности, отношения между отдельными управленческими группами по поводу выработки и реализации управленческих решений как с точки зрения достижения целей городского развития, так и разрешения возникающих противоречий.

Сложность города как объекта исследования требует использования системного подхода, обеспечивающего его адекватную структуру и процессную формализацию. При этом город целесообразно рассматривать как сложную социально-экономическую кибернетическую систему.

Для городского управления целесообразно применение инструментов системного подхода, обеспечивающих системное структурирование объекта исследования [24]. При этом используются формализованные системные представления, основанные на выделении элементов-модулей и функционально-процессном описании их поведения. Применяется как общее, так и кибернетическое структурирование объекта исследования как сложной системы [25, с.85-86].

При кибернетическом структурировании объект исследования делится на две подсистемы – функциональную и управляющую, каждая из которых представляет собой сложную систему. Для города функциональной подсистемой является его территория с проживающими на ней жителями, а управляющей подсистемой являются исполнительные и представительные органы местного самоуправления.

Любая сложная система характеризуется структурой и процессом реализации [22,23,29]. Реализация сложной системы включает два подпроцесса - процесс функционирования и процесс развития. Эти процессы обеспечиваются функционирующей и развивающейся структурами. Именно поэтому при анализе города как сложной кибернетической системы необходимо рассматривать четыре структурные и четыре процессные составляющие:

- функционирующая структура и процесс ее функционирования;
- управляющая структура и процесс управления функционированием;
- развивающаяся структура и процесс развития;
- управляющая структура и процесс управления ее развитием.

Выделение структурных и процессных составляющих при исследовании города необходимо для синтеза эффективной системы городского управления, обеспечивающей управление функционированием и управление развитием города. Кибернетическое структурирование позволяет оценить организационную структуру управления городом и ее организационно-технологическую устойчивость.

При общем системном структурировании город как сложная социально-экономическая система объединяет четыре компонента: территорию, располагающуюся на ней население, природу и жизнеобеспечение [24,26].

Каждый компонент, в свою очередь, является сложной системой, имеющей многоуровневую иерархическую функционирующую и развивающуюся структуру.

В качестве основной структурной составляющей компоненты имеют так называемые объекты городской деятельности – земельные участки (территория), домохозяйства (население), природные комплексы в пределах земельных участков (природа) и предприятия, организации, учреждения (жизнеобеспечение).

В процессе функционирования и развития объекты городской деятельности непрерывно взаимодействуют, обмениваясь системными ресурсами и удовлетворяя потребности в них друг друга. Под системным ресурсом понимаются различного рода продукция, работы и услуги.

Главным компонентом в процессе городского управления выступает население. А основным поставщиком системных ресурсов – жизнеобеспечение, под которым понимается все то, что создано человеком на территории города для обеспечения своей жизнедеятельности.

Подобная схема формализации структуры города как сложной кибернетической системы позволяет определить процесс городского функционирования и развития.

Этот процесс определяется как комплексный многоотраслевой социально-эколого-экономический процесс функционирования и развития компонентов города, направленный на удовлетворение потребностей городского населения [22,24]. В узком смысле процесс удовлетворения потребностей осуществляется в рамках решения вопросов местного значения, а в широком – любых обоснованных и не противоречащих закону потребностей.

При этом процесс городского управления может быть определен как деятельность органов местного самоуправления по управлению городом и его составляющими.

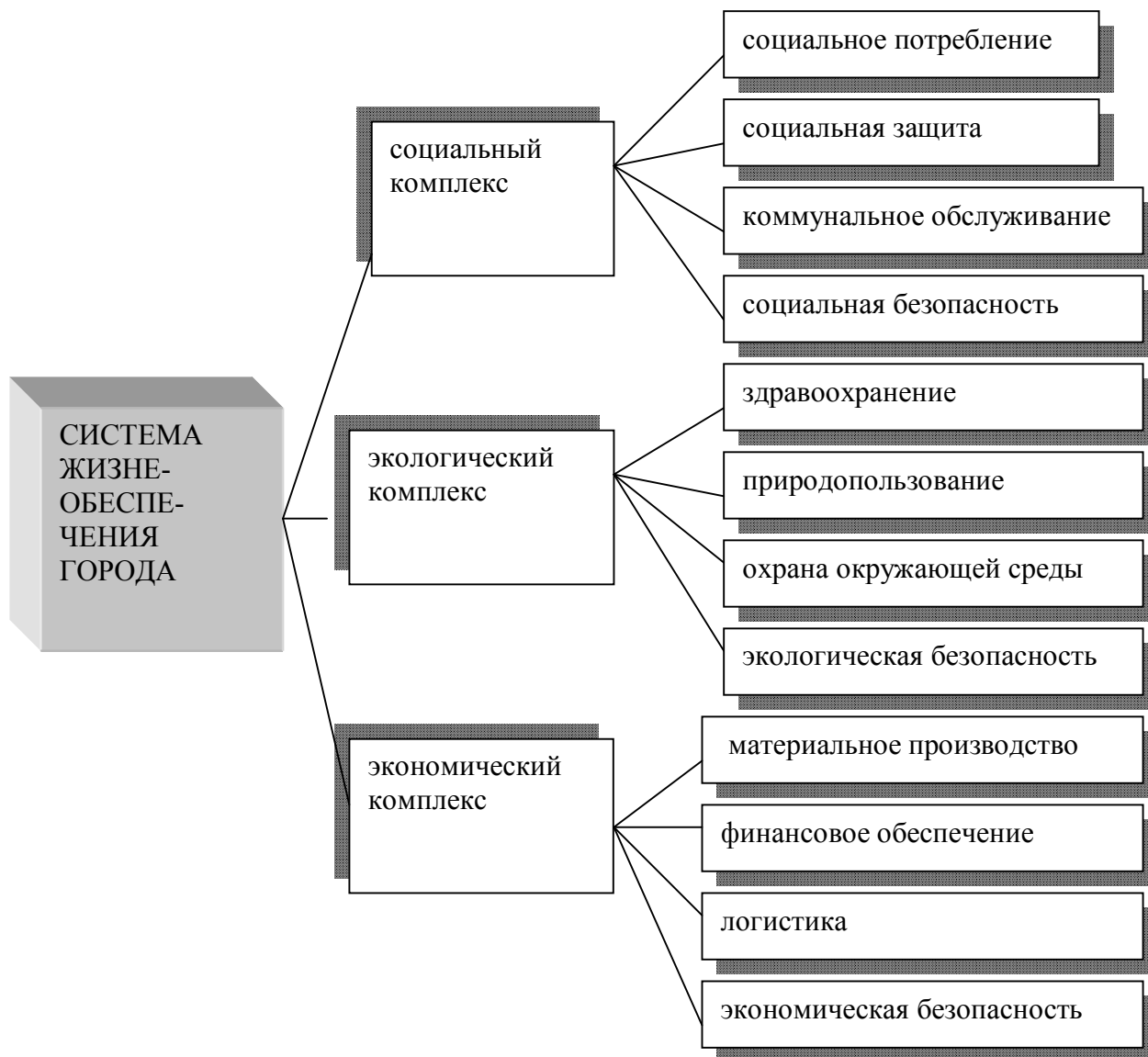
Для выявления структуры процесса городского управления рассмотрим отраслевую структуру жизнеобеспечения города. Под отраслью жизнеобеспечения города понимается совокупность однородных объектов городской деятельности, обеспечивающих потребление, переработку и реализацию городских ресурсов определенного вида [21,26].

В соответствии с общим социально-эколого-экономическим подходом в системе жизнеобеспечения города можно выделить комплексы городских отраслей, каждый из которых включает блоки отраслей (рис 1.3).

Каждый блок включает несколько городских отраслей, каждая из которых делится на подотрасли, отраслевые группы и виды объектов городской деятельности. Таким образом, система жизнеобеспечения города в целом реализует комплексный городской процесс, а ее структурные составляющие –

городские подпроцессы различного уровня. Элементы системы жизнеобеспечения как объекты городской деятельности реализуют элементарные городские процессы.

Иной подход к исследованию процесса городского управления осуществляется с точки зрения механизма городского управления [26,28].



**Рис. 1.3. Структура системы жизнеобеспечения города: социально-эколого-экономический подход**

Процесс при этом представляется как реализация функции во времени, способ решения задачи. Он описывает то, как функция выполняется, в какой последовательности и в каких вариантах, а также то, как функции взаимодействуют между собой в деятельности города как сложной организации. Процесс городского управления устанавливает порядок осуществления механизма управления [18,19]. Особенности процесса городского управления вытекают из особенностей города как объекта управления, а также городского управления как вида управленческой

деятельности. Управление городом характеризуется статистическими показателями, организационным закреплением вариантов разделения управленческого труда, организационной структурой системы управления, установленными связями между звеньями системы управления и динамическими характеристиками управления как процесса [3,5,7].

Динамика управления представляет собой постоянное или периодическое воздействие на объект системы городского управления через акты (нормативы, положения, распоряжения), действующие в течение определенных периодов времени и таким образом координирующие деятельность персонала в управляемой системе [29, с.123].

Постоянное воздействие осуществляется путем формирования организационной структуры управления, распределения полномочий при помощи нормативных актов, инструкций, а также за счет использования действующего хозяйственного механизма.

Периодическое воздействие характеризуется как более активная форма воздействия, при которой руководитель принимает непосредственное участие в анализе информации о ходе деятельности объекта [29,30].

С точки зрения возможностей воздействия субъекта на объект управления необходимо разделить характеристики города на устойчивые, изменение которых в процессе управления затруднено, и изменяемые в процессе управляющих воздействий. При изменениях устойчивых характеристик города как объекта управления происходит изменение его сущностных параметров, что в свою очередь приводит к коренному изменению взаимоотношений между объектом и субъектом управления.

Содержание процесса городского управления характеризуется: этапами, стадиями и операциями, а также средствами осуществления операций [24,26]. Этап процесса управления определяется его содержанием, последовательным выполнением операций, присущим управленческой деятельности. Стадии процесса управления отражают временной промежуток его этапа.

На рис.1.4 представлены составляющие процесса городского управления, который характеризуется последовательностью и взаимосвязью этапов (цель, ситуация, проблема, решение), стадий (целеполагание, аналитическая и информационная работа, выработка и выбор вариантов действий и организационно-практической работы), операций и средствами осуществления операций (информация, совокупность технических средств). Обеспечению выполнения всех операций процесса городского управления содействует организация управления и учет условий функционирования системы (объекта) города.

Исходя из сущности процесса управления, можно выделить следующие его этапы: цель, ситуация, проблема, решение [10,12]. В такой последовательности осуществляется управленческая деятельность любого объекта, в том числе и города. Любому решению предшествует формулировка цели. Этот этап может



протекать по-разному, в зависимости от масштабов объекта системы и конкретных условий его функционирования.

Следующим этапом является анализ ситуации, состояние управляемой системы, которое оценивается с точки зрения достижения цели развития объекта. Анализ ситуации представляет собой оценку функционирования системы, поиск путей ее улучшения или устранения негативной тенденции ее функционирования.



**Рис. 1.4. Структура процесса городского управления**

На этапе выявления проблемы осуществляется выяснение основных несоответствий текущего состояния объекта системы городского управления цели его развития.

Этап решения представляет собой переход к практической организации деятельности руководителя.

Стадиями процесса городского управления выступают: целеполагание, аналитическая и информационная работа, выработка и выбор вариантов решений. Эти стадии представляют собой более детальную группировку операций управления по их специфике и значимости при нормальном протекании процесса управления городом.

К средствам осуществления процесса управления городом следует отнести прежде всего информацию [30, с.34]. Посредством информации осуществляется

воздействие, а большая часть операций управления представляют собой работу с информацией. Также к средствам воздействия следует отнести совокупность технических средств, широко используемых в работе аппарата управления, включая поручения, передачу и обработку информации [20, с.173].

Способы осуществления процесса городского управления можно разделить на две группы в соответствии с характером управленческого труда: информационно-аналитическая работа и работа, проводимая с привлечением специальных методов. К способам относятся: сбор, хранение, передача и переработка информации; анализ, расчет, разработка вариантов решений; организационная работа. В организационной работе используются экономические, организационно-административные и социально-психологические методы, а также способы разъяснения, убеждения, стимулирования, реализации решений [10,12].

Общие принципы принятия и реализации управленческих решений в процессе городского управления, обусловленные его спецификой, заключаются в следующем [15,16]:

необходимость изучения мнения различных слоев городского населения при подготовке управленческих решений, затрагивающих их интересы;

коллегиальный характер принятия наиболее важных решений, установленный законодательством;

учет особенностей взаимоотношений между отдельными органами местного самоуправления в процессе принятия управленческих решений;

наличие общественного контроля городской власти территориальной громадой наряду с обычными формами контроля исполнения принятых управленческих решений.

Соблюдение указанных принципов упорядочивает процесс городского управления, обеспечивает принятие качественных решений и эффективный контроль их исполнения. А внедрение механизмов координации в процесс городского управления в рамках распределенных полномочий между уровнями власти позволяет организовать управление развитием территорий на принципах системности и с применением непротиворечивых документов [18, с.326].

Конкретные формы организации процесса разработки и принятия управленческого решения зависят от уровня организации деятельности горсовета, стиля управления и способности выстраивать отношения на принципах партнерства [3,20]. При этом организационная деятельность должна осуществляться скоординированно со всеми подразделениями и службами.

Выработка и выбор вариантов действий определяются не только целью, но и наличием информации о тех или иных сферах деятельности, результатах анализа, показывающих отклонения от нормального хода течения процесса. Операции разработки вариантов решений начинаются на стадии целеполагания и продолжаются до стадии практических действий.

Цикл процесса городского управления завершается процессом реализации принятых решений. Операции по выбору методов управления при этом

сводятся в основном к сопоставлению цели воздействия с механизмом управления, дающим возможность выбора наиболее эффективных методов для достижения поставленной цели. Это операции аналитического характера, предполагающие проектирование новых блоков механизма городского управления, новых рычагов воздействия, на которых может базироваться тот или иной метод управления.

Таким образом, организация процесса городского управления позволяет адекватно оценить перспективы городского развития, сбалансировать приоритеты и темпы развития с имеющимися ресурсами.

## **ГЛАВА 2. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ ГОРОДА В УКРАИНЕ**

### **2.1. Общие и специальные признаки коммунальной собственности как собственности публичной**

В целом, как показал анализ научных подходов к пониманию сущности развития отношений собственности, в настоящее время помимо отрицания существования коллективной формы собственности, при отсутствии явных для таких утверждений оснований, допускаются необоснованные утверждения о неэффективности государственной собственности [31, с. 146]. В развитие этого тезиса отмечается в целом низкая эффективность публичной собственности, которую предпочитают понимать как арифметическую сумму упомянутых выше форм собственности, преимущественно останавливаясь на сочетании государственной и коммунальной собственности. Встречаются и умозаключения о теоретической надуманности категории «публичная собственность», практическое использование которой может быть осуществлено лишь в целях идентификации объектной группы, называемой исключительной государственной собственностью [32, с. 111-112].

Согласиться с подобными высказываниями принципиально не представляется возможным.

Прежде всего, своими историческими корнями доктринальные представления о публичной собственности восходят к учениям древних мыслителей и обнаруживаются в трудах Платона и Аристотеля. Первые упоминания о частной и публичной (общественной) собственности сводятся к признанию исключительной важности за одной из данных форм организации в обществе имущественных отношений [33, с. 33-34]. Категоричность в суждениях мыслителей древнего мира, как видится, была обусловлена попытками признать доминирование либо частных, либо публичных интересов, закрепление которых происходило в зависимости от выбора формы государственного устройства.

В дальнейшем история развития отношений собственности проистекала под влиянием перманентной классовой борьбы и соответственно конфликта публичных и частных интересов. Несомненно, такое противостояние оказывало решающее воздействие на русло развития научной мысли, центр которой перемещался от признания господства государственной социалистической собственности в ущерб собственности частной до полного «девальвирования» значения и роли государственной и коммунальной собственности, а также народа как собственника, с указанием на частную собственность как истинно правильную и отвечающую природе человеческих взаимоотношений.

Баланс научных подходов к пониманию правовой природы отношений собственности так и не соблюден, что находит проявление в настоящее время в гиперболизации значения частной собственности в экономике Украины. Под воздействием таких убеждений предпринимаются меры, на данный момент вполне успешные, по изменению правовой базы Украины в направлении снижения удельного веса государственного сектора и государственной собственности в экономике страны.

Показательной можно признать сложившуюся практику, когда принимается нормативный акт и в нем уже заложена «установка» на пересмотр в сторону значительного сокращения критериев отнесения объектов государственной собственности к числу не подлежащих приватизации и имеющих общегосударственное значение. Как следствие, устанавливается прогнозный объем государственного сектора в экономике Украины, который должен составить 25-30% [34].

В складывающихся условиях многократно увеличиваются риски для экономической безопасности страны, предупредить практическое воплощение которых может разработка и введение в правовую систему Украины категории «публичная собственность».

Между прочим, первая попытка легализовать это понятие была предпринята именно на уровне конституционно-правового регулирования отношений собственности. В этой связи хотелось бы напомнить, что в проекте Конституции Украины, вынесенном Верховной Радой Украины на всенародное обсуждение (01.07.1992 г.), была предусмотрена глава 8 под названием «Собственность». В отмеченной главе содержалось 8 статей (ст. 66-73) и собственность в Украине признавалась публичной и частной. При этом к категории публичной собственности были отнесены государственная и коммунальная (муниципальная) собственность. Вся иная собственность провозглашалась частной (ст. 66) [35].

Примечательно то, что недра, воды, побережья, воздушное пространство, леса, животный мир, природные ресурсы континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны Украины были отнесены к объектам, которые могли исключительно находиться в публичной собственности (ст. 67 проекта Конституции Украины). В свою очередь земля могла пребывать в публичной и частной собственности (ст. 68).

Как видно, отечественная практика конституционно-правовых трансформаций сталкивалась с категорией «публичная собственность» и ее реальному воплощению в конституционную материю помешали определенные обстоятельства. Конечно, последние не были озвучены, но, отталкиваясь от действующей редакции Конституции Украины, становятся понятны причины отхода от употребления термина «публичная собственность». И эти причины вовсе не свидетельствуют о его ущербности.

Прежде всего, были допущены критические ошибки в определении круга *субъектов публичной собственности*. В центре внимания при изначальном конструировании текста Конституции Украины находились государство и территориальная громада, исключив из субъектного состава народ Украины. Именно последнему отведена ключевая позиция в реализации полномочий собственника объектов, перечисленных в ст. 13 действующей Конституции Украины и отнесенных в редакции ст. 67 проекта Конституции Украины к разряду исключительной публичной собственности.

Кроме того, неприемлемым оказался и *объектный состав*, поскольку фраза о том, что вся иная собственность, кроме публичной, является частной, вызывает, мягко говоря, несогласие. Ведь подобное размежевание достаточно

условное, и говорить, к примеру, о частном характере коллективной формы собственности будет крайне сложно. Скорее можно утверждать, что имеются и будут появляться такие формы собственности, как внешнее выражение организации сложившихся экономических отношений по поводу присвоения (отчуждения) средств производства и иных материальных благ в процессе их производства, распределения и потребления, которым не избежать пограничного правового режима. Особенно, когда отношения собственности обогащаются конструкциями государственной и коммунальной акционерной собственности, смешанной собственности и иными экономико-правовыми элементами.

Отмеченное позволяет констатировать, что публичную собственность следует рассматривать не столько с позиций соединения существующих форм собственности с их соответствующим субъектно-объектным составом, а сколько с позиций вычленения особых признаков, позволяющих утверждать, что публичная собственность – это особая форма собственности.

Существующие в настоящее время исследования проблематики публичной собственности позволяют отметить достижение определенного уровня выполнения задачи, связанной с выделением признаков такой собственности. В этом деле весьма преуспели российские ученые, характеризуя публичную собственность как категорию конституционного права.

Естественно, представления о признаках публичной собственности были продиктованы близостью их авторов к науке конституционного права. В той же мере вряд ли это можно отнести к недостаткам приводимой в научной литературе классификации признаков. Просто научные разработки в плоскости конституционно-правовой науки можно признать платформой для подготовки предложений в разрезе отраслевых правовых исследований.

В качестве признаков публичной собственности В.Д. Мазаев, автор книги *«Публичная собственность в России: конституционные основы»*, выделяет следующие:

- 1) цель – реализация публичных интересов;
- 2) территориальность осуществления – границы территории государства, субъекта Федерации, муниципального образования;
- 3) особенность субъектов – осуществление прав публичной собственности такими субъектами, как народ, нация, народность, население региона, население муниципального образования, а также особыми субъектами, наделенными публично-властными полномочиями (государство, государственные образования, муниципальные образования);
- 4) особенность объектов – наиболее значимые, уникальные ресурсы с точки зрения обеспечения власти народа, суверенности государства и самостоятельности власти государственных образований и муниципалитетов;
- 5) органичная взаимосвязь с публичной властью, ее публично-властными образованиями и отдельными инструментами (референдум, выборы, опросы и т.д.) [36, с. 64].

Публичная собственность, в понимании упомянутого автора, это волевые отношения господства над определенными объектами в целях удовлетворения

публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно или посредством публичных образований (государства, государственных и муниципальных образований) [36, с. 64].

Признавая за указанными признаками публичной собственности общий характер, можно выделить *специальные признаки*. При этом последние могут быть четко обозначены, если исходить из существа принципа обеспечения баланса публичных и частных интересов.

Прежде всего, когда утверждается приоритетность удовлетворения публичного интереса как качественно важной черты публичной собственности, важно помнить и о том, что ***публичный интерес может усматриваться в деятельности субъекта хозяйствования непубличной формы собственности*** (частной и иных форм собственности).

Отмеченный тезис в определенной мере корреспондирует с правовыми позициями Конституционного Суда Украины, изложенными в решении от 08.04.1999 г., с акцентированием внимания на том, что государство может обнаруживать свои интересы не только в деятельности государственных предприятий и организаций или хозяйственных обществ с долей государственной собственности в уставном капитале, но и в деятельности частных предприятий, обществ [37]. В отмеченном решении также обосновывается позиция, согласно которой публичный интерес (интерес народа, громады) не всегда совпадает с интересом органов государственной власти либо местного самоуправления и их должностных лиц.

Подобное понимание сущности «публичного интереса» как правовой категории обнаруживается дополнительно в научных трудах ряда исследователей. По мнению В.Ф. Яковлева, публичные интересы нельзя смешивать с интересами государства и его органов и должностных лиц. Публичные интересы – это интересы общества как совокупности граждан [38, с. 18].

Указанная особенность важна в том смысле, что в отдельно взятых случаях частная собственность, преследующая выполнение социально важных задач, приобретает черты собственности публичной, и, наоборот, отправление органами власти полномочий собственника от имени народа либо территориальной громады в узковедомственных интересах, интересах отдельных представителей бизнес-элиты трансформирует публичную собственность в собственность частную (в самом узком значении, которое только можно ей придать).

Стремясь удовлетворить общественно значимый интерес, публичный собственник старается прибегнуть к разнообразным правовым формам использования публичной собственности. В настоящее время особую привлекательность составляют правовые формы в рамках публично-частного партнерства, получившие широкое распространение в странах Западной Европы и США. Отличительной особенностью публично-частного партнерства выступает привлечение частного капитала к решению важных задач социально-экономического развития государства (либо отдельных административно-

территориальных единиц). При этом государство и территориальные громады дополнительно усматривают в средствах публично-частного партнерства возможность соединения публичных и частных интересов с перспективой приращения объектов публичной собственности. Ведь, как правило, такое партнерство подразумевает внесение инвестором своих средств и имущества в реализацию достаточно дорогостоящих проектов, окупаемость которых осуществляется на протяжении длительного срока.

В таком случае частный собственник, по сути, приобретает черты субъекта управления объектами публичной собственности, а частная собственность на определенное время служит публичным интересам. Кстати, из этого следует важная социальная функция собственности, анализу которой посвящено достаточное количество работ, не говоря уже об устоявшейся в научных кругах одноименной теории. К тому же на всем протяжении публично-частного партнерства частный собственник получает ряд преференций, которые приближают его к публичному собственнику. В частности, хозяйственное использование государственного либо коммунального имущества на началах концессии, как правовой формы публично-частного партнерства, исключает возможность принятия публичным собственником решения о приватизации такого имущества. Дополнительно частный партнер получает возможность пользоваться поддержкой публичного партнера в материальном и организационном смыслах.

Впоследствии вышеприведенное позволяет обнаружить еще один признак публичной собственности – ***наиболее эффективное использование публичной собственности может быть осуществлено как публичным собственником, так и частным.*** Однако при этом важно иметь в виду тонкость, заключающуюся в *исключительном сохранении объектов в публичной собственности.* При этом если для ***частной собственности социальная функция является лишь факультативным проявлением*** реализации полномочий собственником в рамках зарождающейся в Украине концепции корпоративной социальной ответственности, то ***режим публичной собственности обязывает к социально направленному*** отправлению полномочий как публичным собственником и его уполномоченными лицами, так и привлеченными на договорных началах субъектами хозяйствования.

Говоря об эффективном использовании публичной собственности, важно отметить, что в эту фразу вкладывается реальный смысл, заключающийся в сознательном выборе публичным собственником таких методов и средств, при воздействии которых достигается максимальный экономический эффект. Однако полученный экономический эффект должен быть согласован с превосходящей его по степени важности социальной пользой либо эффектом социальным. Ведь неслучайной можно признать точку зрения, согласно которой деятельность субъектов государственного и коммунального секторов экономики преимущественно нацелена на достижение первоочередных социальных задач, а не на извлечение прибыли из объектов публичной собственности.



Полагаясь на данный принцип хозяйствования на базе публичной собственности, вполне обоснованными выглядят попытки вменить в обязанность покупателя государственного либо коммунального имущества, выраженного в виде целостных имущественных комплексов государственных предприятий, реализацию ряда социально направленных мер. Последние могут заключаться в соблюдении предусмотренных в договоре купли-продажи объектов публичной собственности условий по сохранению определенного размера заработной платы работников предприятия, содержанию объектов социальной инфраструктуры, целевого использования государственного имущества и т.д.

Небезынтересным является и то, что покупатели объектов публичной собственности в рамках процедуры приватизации на договорных началах принимают на себя обязательства по модернизации производственных фондов предприятия, вложению инвестиционных средств в увеличение промышленных мощностей, реконструкцию объектов производственного и непромышленного назначения и др. Тем самым, субъект хозяйствования – частный собственник – побуждается к эффективному, высокопроизводительному использованию приобретенного публичного актива. Использование объектов публичной собственности, приобретенных вследствие их приватизации, на условиях худших, нежели это определено договором, выступает основанием для его досрочного расторжения.

Отмеченное дает возможность вывить следующую важную характеристику публичной собственности, а именно: **смена формы собственности на объекты публичной собственности обуславливает лишь замещение публичного собственника частным с сохранением публичных функций, реализуемых на базе таких объектов, и соблюдением критерия социально-экономической эффективности использования публичного имущества.** Подобное понимание сущности процессов смены собственника на объекты публичной собственности находит подтверждение как в научных работах [39, с. 72-75; 40, с. 128], так и в правотворческой деятельности представительных органов отдельных зарубежных стран. Во всяком случае, на примере Российской Федерации, где достаточно активно обсуждается проект Федерального Закона «Об управлении собственностью», можно убедиться, что предприняты шаги на пути создания единых основ управления объектами публичной и частной собственности.

Упомянутый законопроект содержит пять глав, и особое внимание привлекает третья глава под названием «Управление частной собственностью» и четвертая глава – «Правовые последствия признания собственника неэффективно управляющим объектом (имуществом)». Один из разработчиков рассматриваемого законопроекта, профессор В.С.Белых, подчеркивает, что в случае признания деятельности субъекта предпринимательской деятельности неэффективной уполномоченные органы власти вправе, в частности, подготовить предложения о деприватизации имущества [41]. Такое основание прекращения права частной собственности, по мнению ученого, требует принятия отдельного Федерального Закона «О национализации и деприватизации».

Таким образом, управлять приобретенными объектами публичной собственности субъект хозяйствования обязан рационально, руководствуясь не цивилистическими представлениями о деспотизме и абсолютизме частной собственности, а конституционным принципом, гласящим «собственность обязывает». Между прочим, конституции большинства зарубежных стран содержат достаточно конкретное конституционное предписание, сводящееся к тому, что собственность создает не какие-то абстрактные обязанности, а побуждает владельца использовать ее в общественно значимых целях – служение общественному благу. И в этом смысле достаточно показательна Конституция Германии (ч. 2 ст. 14) [42].

В числе предлагаемых к рассмотрению особенностей публичной собственности не следует упускать из виду **специфику правового режима ее объектов**. Ведь во многом распоряжение такими объектами предполагает извлечение общей пользы для публичного собственника. В связи с этим поиск субъекта права, могущего удовлетворить публичный интерес в социально-экономической сфере, осуществляется на конкурентных началах. Важно отметить то, что конкурентный порядок применим как к отчуждению объектов публичной собственности, так и к расходованию бюджетных средств в рамках процедур государственных закупок.

Конкурентные условия отчуждения объектов публичной собственности обеспечиваются (либо должны обеспечиваться) в пределах приватизационных процедур. При этом, как свидетельствуют последние изменения в нормативном поле Украины, приватизация более не может рассматриваться исключительно как правовое средство смены собственника. Приватизация может и должна обеспечивать закрепление публичных обязательств частного собственника и устанавливать на определенный период времени ограничения свободы распоряжения приобретенными объектами публичной собственности.

В соответствии с Законом Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 г. в содержании договора купли-продажи должны быть отражены предусмотренные бизнес-планом или планом приватизации обязательства или обязательства сторон, определенные условиями аукциона, конкурса или выкупа, относительно:

- сохранения основных видов деятельности предприятия;
- технического перевооружения, модернизации производства;
- выполнения установленных мобилизационных заданий;
- погашения долгов по заработной плате и перед бюджетом, просроченной кредиторской задолженности предприятия;
- обеспечения социальных гарантий работникам согласно требованиям трудового законодательства;
- требований и дополнительных ограничений природоохранного законодательства к пользованию объектом (ч. 2 ст. 27) [43].

Вышеприведенные обязательства покупателя объектов публичной собственности в известной мере можно отнести к категории не подлежащих обсуждению и получающих тем самым характер публичных (не исключено, что реализация таких обязательств может находиться в противоречии с частными

интересами нового собственника государственного либо коммунального имущества).

В целом перечень представленных в текущем приватизационном законодательстве обязательств покупателей объектов публичной собственности выглядит несколько урезанным, если сравнивать с аналогичным до внесения изменений Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины по вопросам приватизации относительно реализации положений Государственной программы приватизации на 2012-2014 годы» от 13.01.2012 г. [44]. Следует отметить, что ранее в ч. 2 ст. 27 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» дополнительно упоминались иные обязательства частного собственника в отношении приватизированных объектов. В частности, речь шла о необходимости закрепления обязательств относительно:

- осуществления программ технического перевооружения производства, внедрения прогрессивных технологий;

- реализации комплекса мер по сохранению технологического единства производства и технологических циклов;

- сохранения и рационального использования рабочих мест;

- выполнения требований законодательства о защите экономической конкуренции;

- сохранения номенклатуры и объема производства продукции (услуг) в соответствии с бизнес-планом;

- завершения строительства жилых домов;

- содержания объектов социально-бытового назначения;

- выполнения мер по созданию безопасных и безвредных условий труда и охраны окружающей среды;

- внесения инвестиций исключительно в денежной форме, их размера и сроков;

- выполнения установленных мобилизационных заданий;

- погашения долгов;

- дальнейшего использования земельного участка в соответствии с требованиями Земельного кодекса Украины;

- распределения ответственности за вред, нанесенный окружающей природной среде в результате хозяйственной деятельности предприятия до проведения его приватизации.

Несомненно, сужение объема публичных обязательств частного собственника можно охарактеризовать как демарш публичного собственника, намеревающегося, как можно предположить, повысить инвестиционную привлекательность объектов права государственной либо коммунальной собственности. В таком случае несколько странными выглядят попытки продать значительные пакеты акций энергогенерирующих и энергопоставляющих государственных компаний, прибыльность которых весьма внушительна. В этом контексте достаточно показательной является информация о намечавшейся на начало мая 2012 г. продаже 45%-го государственного пакета акций «Крымэнерго». По предварительной информации аналитиков, стартовая цена пакета «Крымэнерго» была

сопоставима с остаточной стоимостью такой же доли ее основных фондов. В частности, государственный пакет акций ценой в 256 млн 160 тыс. грн. приобрела компания DTEK Holdings Limited. При этом, по их же оценкам, «Крымэнерго» стоит столько же, как и электроэнергия, которую эта компания продает всего за десять недель [45].

При таких подсчетах несложно догадаться, что публичные обязательства частного собственника будут выполнены за счет доходов, приносимых компанией, а не за счет каких-то собственных вложений.

Данный пример убеждает в том, что **отчуждению должны подлежать те объекты публичной собственности, хозяйственное использование которых не может быть обеспечено наиболее рациональным и экономным образом самим их собственником, в том числе на началах публично-частного партнерства.** И в этом, как видится, заключается одна из характеристик правового режима публичной собственности. Распоряжение объектами публичной собственности должно осуществляться таким образом, чтобы это не приводило к ослаблению экономических основ жизнедеятельности народа и территориальных громад.

Этот вывод может показаться тривиальным, но его содержательная сторона приобретает важный смысл, если исходить из того, что обеспечение *эффективного управления* объектами государственной собственности, внедрение *прозрачного и эффективного механизма* реализации государством своих прав собственника отнесено Законом Украины «Об основах внутренней и внешней политики» от 01.07.2010 г. к основным принципам внутренней политики в экономической сфере [46]. Не менее значимыми являются положения действующего законодательства Украины, определяющие важность учета принципа экономической целесообразности при распоряжении объектами права коммунальной собственности. Как отмечено в ч. 7 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 г., имущественные операции, осуществляемые органами местного самоуправления с объектами права коммунальной собственности, *не должны ослаблять экономических основ местного самоуправления, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления услуг населению* [47].

В проекции на приведенные правовоположения конституционно-правовой нормы, гласящей о том, что органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основе, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины (ч. 2 ст. 19 Конституции Украины), можно прийти к важному заключению. **Распоряжение объектами государственной и коммунальной собственности, относящимися по своему существу к объектам публичной собственности, должно осуществляться в пределах и способами, определенными действующим законодательством Украины, с учетом принципа экономической целесообразности.**

Отталкиваясь от данного утверждения, обоснованным будет являться тезис о том, что сфера публичной собственности находится преимущественно под воздействием *принципа ограничительного режима правового регулирования,*

сводящегося к возможности *«совершать лишь то, что прямо разрешено законом»*. В этом кроется, как можно полагать, отличие правовых режимов публичной и частной собственности. Ведь для отношений частной собственности, следуя классическим представлениям о равенстве сторон правоотношений и превалировании диспозитивного метода правового регулирования, характерна структура правовых связей, выстроенная на основе принципа *«разрешено все, что прямо не запрещено законом»*.

Выявленное обстоятельство не может не оказать воздействия на представления о содержании прав различных собственников. Существует убежденность, что классическая «триада» прав владения, пользования и распоряжения объектами собственности идеально подходит для характеристики отношений различных форм собственности. По утверждению отдельных исследователей нет большой разницы в полномочиях публичного и частного собственника в отношении принадлежащего им имущества. И в качестве примера приводится ситуация, когда происходит смена собственника на приватизируемое имущество, демонстрируя тем самым тождественность субъективных прав публичного и частного собственников, переход к частному собственнику всего объема прав публичного собственника в отношении такого имущества [32, с. 108-109]. Проще говоря, нет того (в плане прав), чем бы не мог обладать частный собственник.

С подобными высказываниями можно согласиться, но лишь частично. Конечно, вряд ли есть основания ставить под сомнение устоявшиеся взгляды на структуру прав в рамках права собственности. Хотя в то же время существуют представления о необходимости выделения четвертого права – права управления, а если следовать научным разработкам правовой семьи общего права, то вообще в структуре права собственности предприняты попытки выделить 11 элементов (согласно концепции А. Оноре).

В целом, принимая за основу «триаду» прав владения, пользования и распоряжения, следует обратить внимание, что многими исследователями **игнорируется разный объем этих прав у различных собственников**. Разница в объеме прав особенно ярко проявляется при сравнении публичного и частного собственников. Руководствуясь различными по предоставляемому объему прав принципами правового регулирования общественных отношений, в том числе отношений собственности, публичный и частный собственники приобретают разное наполнение прав по владению, пользованию и распоряжению тем либо иным имуществом. Это находит проявление как в возможности владеть определенными видами имущества (объекты, обеспечивающие национальную безопасность и экономический суверенитет), определенным образом пользоваться ими (концессия государственного либо коммунального имущества), так и в выборе специфических форм и способов распоряжения объектами собственности (приватизация).

Отмечая специфичность приватизации как правовой формы отчуждения объектов публичной собственности, важно указать на дополнительную ее характеристику, которая в целом предопределяет особенность вовлечения таких объектов в сферу частного ведения. В частности, действующее

законодательство Украины создает прецедент возникновения **усеченного права частной собственности**, когда объектом такого права выступает приватизированное имущество. Собственник такого имущества в результате заключения договора купли-продажи, по существу, продолжает находиться в правоотношениях с публичным собственником. Жизнеспособность этой правовой связи обеспечивается не только комплексом публичных обязательств покупателя, но и обременением его прав собственника рядом ограничений.

Достаточно упомянуть о том, что, передача приватизированного объекта в залог или внесение такого объекта в уставный капитал хозяйственного общества в период действия условий договора купли-продажи осуществляется при согласии государственного органа приватизации, который является стороной настоящего договора, в установленном Фондом государственного имущества Украины порядке (ч. 6 ст. 27 «О приватизации государственного имущества»). Такая правовая конструкция реализации покупателем имущества комплекса прав собственника не характерна для цивилистической концепции построения отношений собственности.

Появление таких исключений из общего правила скорее следует признать закономерной особенностью развития отношений собственности, нежели правовой аномалией. Подобного рода ограничения свободы действий в настоящее время в равной мере относятся и к публичному собственнику.

В частности, в научной литературе часто рассматривается ситуация, имевшая место на территории Австрии, когда собственник был лишен на возмездных началах своего земельного участка в связи с его изъятием для государственных нужд. Однако через три года после изъятия собственник обнаружил, что земельный участок не используется в тех публичных целях, ради которых он был лишен права собственности. Тогда собственник обратился в суд общей юрисдикции с требованием вернуть ему земельный участок с условием возврата суммы денежной компенсации, но в удовлетворении иска было отказано. В итоге собственник вынужден был обратиться в Конституционный суд Австрии, который удовлетворил заявленные требования в полном объеме.

Этот случай в практике правоприменения объясняется тем, что момент прекращения субъективного конституционного права частной собственности (в отличие от субъективного гражданского права) необходимо связывать не с моментом фактического изъятия земельного участка, а с реализацией той цели, ради которой этот участок изымался [48, с. 135-136].

Вышеприведенный пример демонстрирует **неизбежность сужения объема прав собственника**, обусловленное основаниями возникновения и прекращения права собственности, целью, преследуемой на этапе приобретения (продажи) соответствующего имущества, сферой использования объекта собственности, наличием определенных публичных обязательств за собственником отчуждаемого имущества и т.д.

Следовательно, утверждение о равенстве публичной и частной собственности по объему принадлежащих их собственникам прав и порядку их отправления, по меньшей мере, требует дополнительного обоснования с

приведением сторонниками такого понимания дополнительных детализированных аргументов. Учитывая, что поборниками такого подхода чаще всего в научных кругах выступают представители цивилистической правовой школы, из общего ряда выбивается встречающееся в литературе иное мнение ученого-цивилиста. В частности, контрверсией можно признать мнение И.В. Спасибо-Фатеевой, сводящееся к тому, что существенные отличия в субъектном составе предопределяют и достаточно значительные отличия в правовом режиме имущества, принадлежащего частным и публичным собственникам. Отсюда, по мнению исследователя, проблема распределения права собственности на типы, формы, виды [49, с. 32].

В свете сказанного, несомненно, нельзя оставить без внимания, хотя бы в самых общих чертах, **вопросы субъектно-объектного состава отношений публичной собственности.**

Принимая во внимание то, что авторами данной статьи были изложены собственные представления по данному важному аспекту развития отношений публичной собственности в ранее опубликованных работах [50], целесообразно остановиться на следующих положениях.

Прежде всего, когда заходит речь о публичной собственности, у ряда исследователей возникает ассоциация ее субъектов с органами государственной власти и местного самоуправления как органов, уполномоченных отправлять полномочия собственников. Тем самым создается почва для отождествления публичной собственности с собственностью государственной и коммунальной в их соответствующей сумме [51, с. 280-293].

Учитывая то, что в научной литературе имеется представление о публичной собственности как форме собственности или даже типе собственности [52, с. 150-151], конечно же, появляется возможность отнести государственную и коммунальную собственность к ее разновидностям. Однако внешнее выражение публичной собственности осуществляется как в форме государственной и коммунальной собственности, так и в тех формах собственности, которым присущи выделенные в данной работе экономико-правовые признаки, особые черты.

В этой связи можно говорить о близости к публичной собственности объектов права собственности украинского народа. Дополнительный интерес также вызывает собственность автономных публично-правовых образований, правовая природа которой до сих пор остается недостаточно освещенной. Ведь как отмечается в юридической периодике, остается невыясненной принадлежность собственности таких образований к известным формам собственности, а также правовой режим их имущества [53, с. 6-7]. Перспективной для научных исследований следует признать также точку зрения И.В. Дойникова о возможности отнесения к публичной собственности, помимо государственной и муниципальной, имущество общественных, религиозных и благотворительных организаций и объединений [54, с. 53].

Положения, приведенные выше, способствуют выработке подхода, при котором субъектом публичной собственности может рассматриваться народ либо определенным образом легитимированная его часть – территориальная

громада села, поселка, города. Признавая за данными субъектами права статус публичного собственника, государству должна быть отведена роль субъектов, уполномоченных на реализацию собственных полномочий. Несомненно, такое понимание субъектного состава отношений публичной собственности потребует внесения соответствующих изменений в законодательство Украины во избежание возникновения противоречий.

Кстати, актуальность таких изменений уже назрела, поскольку возникают постоянные дискуссии на предмет диаметральной противоположности субъектов права государственной и коммунальной собственности. Субъектом государственной формы собственности признано государство, а коммунальной – территориальная громада. Последняя представляет собой совокупность жителей села, поселка, города, а государство же выступает политико-территориальным образованием. В этой части аргументированной представляется позиция отдельных исследователей, признающих за государственной собственностью правовой режим общенародной собственности. Целиком справедливо ими обращается внимание на то, что наделение государства правом собственности на природные ресурсы производится не ради того, чтобы закрепить за ним источники дохода, а ради того, чтобы оно управляло ими в интересах народа [55, с. 248-249]. И это в целом разумно, если исходить из понимания государства как особой организации политической власти общества, народа.

В целом проведенное исследование носит постановочный характер, и многие изложенные научные положения могут стать отправной точкой для углубления доктринальных исследований права коммунальной собственности в контексте развития отношений публичной собственности.

## **2.2. Понятие и содержание права коммунальной собственности**

Право коммунальной собственности – это право территориальной громады владеть, целесообразно, экономно, эффективно пользоваться и распоряжаться по своему усмотрению и в своих интересах имуществом, принадлежащим ей, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления (ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Следует обратить внимание, что приведенное понятие употреблено в субъективном значении права собственности. В то же время в объективном смысле право коммунальной собственности следует понимать как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения относительно владения, пользования и распоряжения имуществом коммунальной формы собственности.

Общеизвестен тезис о «триаде» прав, которые в совокупности и составляют содержание права собственности, в частности права коммунальной собственности. Эта «триада» сводится к таким правам, как: владение, пользование и распоряжение имуществом. Бесспорно, реализация права коммунальной собственности как абсолютного вещного права предполагает наиболее полное осуществление этой «триады» прав. В то же время следует иметь в виду и то, что зарубежные правовые системы исходят из возможности более дифференцированного расщепления прав



собственника. В частности, как уже упоминалось, в английском праве перечень прав собственника достигает 11 элементов (по концепции А. Оноре), которые в различной комбинации могут принадлежать разным лицам. Однако для простоты изложения материала будем исходить из классического для отечественной правовой науки подхода к пониманию содержания права собственности.

В то же время следует помнить о том, что отношения коммунальной собственности, как и государственной, являются сложноструктурированными и элементарный взгляд на реализацию полномочий публичного собственника не всегда приемлем, а даже и вреден. В связи с этим вполне справедливым выглядит утверждение В.К. Мамутова, по мнению которого, именно под влиянием представителей науки гражданского права право собственности обычно рассматривается в литературе просто как право владеть, пользоваться и распоряжаться вещью, как вещное право, отличающееся от права обязательственного. Такой подход в основном приемлем для характеристики правомочий субъекта гражданского права – гражданина, «физического лица», который владеет, пользуется и распоряжается «как своими» конкретными объектами.

В качестве аргументов ученый приводит следующее. Во-первых, в современную эпоху, в отличие от древнего мира, в котором зародилось приведенное представление о праве собственности, объектом права собственности являются не только и не просто вещи (дом, скот, рабы и т.п.). Во-вторых, субъекты публичной собственности – народ государства, территориальная громада, общественная организация, в отличие от «физических лиц», реализуют правомочие собственника не непосредственно сами, а учреждают различные структуры (организации) для осуществления этого правомочия с целью управления объектами собственности, делегируя им те или иные права и обязанности. В-третьих, в современных доктринах и в законодательстве многих стран статус собственника (и соответственно собственность как экономико-правовой институт) характеризуется не только правомочиями и сформулированной в древности «триадой», но и обязанностями – собственность обязывает, должна использоваться с учетом интересов общества [56].

*Именно первоочередность удовлетворения общественных интересов должна оказывать определяющее воздействие на выбор правовых форм распоряжения объектами права коммунальной собственности.* Впрочем, примеры из практики правоприменения свидетельствуют об обратном, что получает ответную реакцию как со стороны общественности, правоохранительных органов, так и представителей научных кругов.

В частности, в настоящее время актуализируется вопрос о необходимости разработки правовых мер по предупреждению возможности утверждения органами местного самоуправления планов осуществления хозяйственной деятельности, реализация которых противоречит интересам территориальной громады. Прежде всего, речь идет об утверждении органами местного самоуправления местных программ приватизации, которые, по сути, выступают плановыми документами и непосредственно влияют на имущественную основу

экономической самостоятельности территориальных громад, с включением в последние объектов права коммунальной собственности, оказывающих определяющее влияние на социально-экономическую ситуацию на соответствующей территории, в частности в городе.

Неоднозначными выглядят попытки органов местного самоуправления отдельных городов Украины избавиться от коммунальных рынков через процедуру приватизации. Например, как объяснить решение Киевского городского совета о приватизации Владимирского и Житнего рынков, которое вообще не учитывает положения ч. 7 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» о том, что имущественные операции с объектами права коммунальной собственности не должны ослаблять экономических основ местного самоуправления, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления услуг населению. Учитывая то что решение о приватизации этих рынков было принято как в отношении объектов нежилого назначения, то и ожидания о возможности их дальнейшего использования по целевому назначению выглядят очень призрачными. Возможно, это и послужило основанием для опротестования решения городского совета со стороны органов прокуратуры г.Киева [57, с. 1]. Аналогичное решение относительно приватизации продовольственного рынка было принято и на сессии Полтавского городского совета [58, с. 3].

Конечно, определить адекватный способ предупреждения таких действий со стороны органов местного самоуправления представляется трудной задачей. Ведь вести речь об ответственности органов местного самоуправления в данной ситуации является практически невозможным, поскольку, согласно действующему законодательству Украины, последние де-юре представляют интересы территориальных громад. Следовательно, при таких обстоятельствах целесообразнее вести речь об установлении со стороны территориальной громады контроля за имущественными операциями с коммунальным имуществом. *При этом такой контроль можно было бы обеспечить со стороны специально созданной комиссии, которая бы действовала при городском совете и в состав которой входили бы представители территориальной громады.* В частности, в число членов этой комиссии можно отнести представителей общественных организаций, органов самоорганизации населения, объединений совладельцев многоквартирных домов по соответствующему квотному принципу. Конечно, создание таких специальных комиссий должно быть предусмотрено в законодательном порядке с одновременным утверждением относительно них типовых положений. Такой порядок регламентации их деятельности должен способствовать исключению определенного влияния со стороны городского совета.

Безусловно, создание этой специальной комиссии или подобных органов на местном уровне в корне не решит проблему обеспечения эффективного хозяйствования с использованием объектов права коммунальной собственности, однако может минимизировать вероятность принятия органами местного самоуправления сомнительных решений, которые вредят интересам территориальной громады.

Следует признать, что такие меры в большей степени направлены на преодоление только последствий применения концептуально несовершенных правовых актов. Ведь при принятии решения о распоряжении объектами права коммунальной собственности следует исходить не из гражданско-правовых, а из хозяйственно-правовых принципов организации общественных отношений, в частности отношений собственности. Общеизвестно, что коммунальная форма собственности, которую по сути относят к категории публичной, должна удовлетворять общественные потребности территориальной громады, то есть жителей села, поселка и города. Именно в сфере отношений коммунальной собственности наиболее выразительным является публичный интерес, на страже которого должен стоять орган местного самоуправления. Даже принимая решение об отчуждении коммунального имущества, необходимо взвесить все возможные позитивные и негативные социально-экономические последствия.

Избежать принятия таких концептуально ошибочных решений можно тогда, когда правоприменительный орган (в данном случае орган государственной власти и местного самоуправления) будет учитывать предусмотренные в ст. 5 ГК Украины конституционные основы правового хозяйственного порядка в части регулирования отношений собственности. А в контексте ч. 3 ст. 13 Конституции Украины от 28.06.1996 г. указанное положение можно интерпретировать таким образом, что коммунальная собственность обязывает и не должна использоваться в ущерб территориальной громаде.

Важным является то, что указанный вопрос рассматривается В.К. Мамутовым в контексте разработки Концепции конституционного обеспечения экономической системы государства (как основы законодательного обеспечения экономической политики). По мнению В.К. Мамутова, существенным недостатком системы правового регулирования общественных отношений следует признать отсутствие закрепления на конституционном уровне принципов экономической системы Украины. Следует согласиться с известным ученым-хозяйственником в утверждении о необходимости дополнения Конституции Украины отдельным разделом, в котором могли бы быть консолидированы весьма важные положения об экономической системе.

К таким важным положениям исследователем относится норма, определяющая принципы функционирования собственности. В частности, В.К. Мамутов вполне обоснованно предлагает дополнить ст. 13 Конституции Украины положением о том, *что использование собственности должно служить общественному благу* [59, с. 21].

В отношении коммунальной собственности (как и относительно объектов права государственной собственности) предложенное В.К. Мамутовым положение может быть применено в контексте обязательности и приоритетности использования публичной собственности для удовлетворения общественных потребностей. В связи с чем решение об отчуждении объектов права коммунальной собственности должно рассматриваться как акт, принятие

которого может лишить территориальную громаду возможности получать определенные услуги или существенно ухудшить их. Следовательно, дать комплексную оценку последствий принятия органом местного самоуправления такого решения представляется возможным лишь благодаря использованию инструментария хозяйственного планирования, который в настоящее время является мало задействованным. Свидетельством чего и выступают нередкие случаи принятия решений, не соответствующих интересам территориальной громады.

Полагание на средства хозяйственного планирования, их последовательное восстановление и внедрение в сферу коммунального хозяйства должны составить основу для рационального отправления органами местного самоуправления полномочий собственника объектов права коммунальной собственности.

В настоящее время сегментированность хозяйственного планирования, проявляющаяся в существовании многочисленных программных документов на местном уровне, в целом негативно влияет на формирование единых ключевых направлений государственной политики в сфере планирования хозяйственной деятельности. Ведь в условиях, когда в каждом селе, поселке и городе существует свое видение направлений и средств стратегического развития, достаточно трудно выработать определенные унифицированные рекомендации по достижению запланированных результатов. Конечно, каждая административно-территориальная единица имеет собственную специфику, обусловленную уровнем социально-экономического, инновационного и иного развития, и соответственно для эффективного решения вопросов местного значения органы местного самоуправления должны использовать особый комплекс экономико-правовых средств, в том числе в сфере хозяйственного планирования.

В то же время разработка соответствующих мер в рамках хозяйственного планирования должна опираться на общие принципы, соблюдение которых в любом случае не лишит органы местного самоуправления права самостоятельно определять состав комплекса экономико-правовых средств, которые будут использованы для решения конкретной хозяйственной задачи. Таким образом, прежде всего, следует создать единый «фундамент» для осуществления хозяйственного планирования на государственном и местном уровнях с соответствующей конкретизацией экономико-правовых средств правоприменительным органом с учетом специфики населенного пункта [60].

Одним из достаточно ярких примеров, который бы мог свидетельствовать о создании единых основ организации планирования хозяйственной деятельности с их трансполяцией на местный уровень, можно назвать принятие Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно упрощения условий ведения бизнеса в Украине» от 15.12.2009 г. [61]. Определяющим в этом нормативном акте является то, что наряду с предложенными изменениями в ряд законов Украины относительно содействия развитию бизнеса в Украине содержатся и рекомендации для органов местного самоуправления. В частности, в этих рекомендациях предлагалось до

01.01.2011 г. не увеличивать размер арендной платы по договорам аренды, заключенным с субъектами малого предпринимательства относительно имущества, которое находится в коммунальной собственности; стоимость торгового патента, установленную на 01.01.2009 г. в соответствии с Законом Украины «О патентовании некоторых видов предпринимательской деятельности». Указанные рекомендации были направлены в первую очередь на создание единых подходов в планировании органами местного самоуправления хозяйственной деятельности на соответствующей территории, а уже конкретный механизм их реализации должен быть предусмотрен собственно органом правоприменения.

*Следовательно, в отличие от классического понимания свободы действий собственника в отношении принадлежащего ему имущества, публичный собственник, в частности территориальная громада в лице органов местного самоуправления, осуществляет (должен осуществлять) полномочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности с учетом приоритетов общегосударственных и местных программно-прогнозных документов.*

Процесс реализации полномочий собственника объектов права коммунальной собственности, как правило, связан с довольно сложным вопросом определения объема хозяйственной компетенции органов местного самоуправления как субъектов, уполномоченных на представление имущественных интересов соответствующей территориальной громады. Нередки случаи, когда органы местного самоуправления через несколько субъективный подход к толкованию положений действующего законодательства становятся, так сказать, «заложниками» правоприменителя (орган прокуратуры, суд и т.п.) и не могут реализовать в полном объеме хозяйственную компетенцию по решению соответствующего круга вопросов.

В частности, мнение о том, что хозяйственная правосубъектность органов местного самоуправления ограничивается хозяйственной компетенцией, соответствующим образом коррелируется со ст. 19 Конституции Украины. Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции Украины органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины. Приведенное нормативное положение толкуется специалистами в области конституционного права, органами правоприменения, как правило, с тех позиций, что полномочие по решению определенного вопроса должно быть четко прописано в законодательстве, ибо в противном случае органы местного самоуправления лишаются возможности ссылаться на общие положения, закрепленные в действующем законодательстве Украины. В частности, органы местного самоуправления сталкиваются с проблемой ограничения их полномочий по отчуждению коммунального имущества не иначе как через процедуру приватизации, хотя Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» одновременно оперирует такими терминами, как «отчуждение», «приватизация», «продажа». По этому поводу надо отметить следующее.

Исключительно на пленарных заседаниях сельского, поселкового, городского совета решаются вопросы принятия *решений об отчуждении* согласно закону коммунального имущества; утверждение местных программ приватизации, а также перечня объектов права коммунальной собственности, не подлежащих приватизации; *определение целесообразности, порядка и условий приватизации объектов права коммунальной собственности*; решение вопросов о приобретении в установленном законом порядке приватизированного имущества, о включении в объекты коммунальной собственности имущества, отчужденного в процессе приватизации, договор купли-продажи которого в установленном порядке расторгнут или признан недействительным, о предоставлении в концессию объектов права коммунальной собственности, о создании, ликвидации, реорганизации и перепрофилировании предприятий, учреждений и организаций коммунальной собственности соответствующей территориальной громады (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Именно органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных громад в соответствии с законом осуществляют полномочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности, в том числе выполняют все имущественные операции, могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать их в аренду, продавать и покупать, использовать в качестве залога, решать вопросы их отчуждения, определять в сделках и договорах условия использования и финансирования объектов, которые приватизируются и передаются в пользование и аренду (ч. 5 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Как видно из вышеприведенного, в законодательстве Украины часто используется термин «отчуждение», однозначное определение которого не приводится ни в одном нормативно-правовом акте. Некоторые законодательные акты (например, Таможенный кодекс Украины от 13.03.2012 г.) отождествляют отчуждение с продажей. В свое время содержание термина «отчуждение» раскрывалось через продажу, дарение, мену в Правилах таможенного оформления транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Украины, утвержденных приказом Государственного таможенного комитета Украины от 13.06.1995 г. № 253 (утратил силу).

Анализ научных исследований и действующего законодательства дает возможность прийти к выводу, что термин «отчуждение» используется в широком смысле, которым опосредуются операции по продаже, поставке, мене, дарению, приватизации и т.д. В частности, в Юридической энциклопедии термин «отчуждение имущества» определяется как один из способов осуществления собственником правомочия распоряжаться принадлежащим ему имуществом путем передачи этого имущества в собственность другого лица [62, с. 447].

Даже в вышеприведенных положениях Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» отчуждение, приватизация, продажа приводятся

как самостоятельные категории, которые не заменяют друг друга по юридическому содержанию и правовым последствиям.

При этом следует отметить, что отчуждение коммунального имущества путем приватизации (как уже отмечалось, является одним из вариантов отчуждения) осуществляется, *если органы местного самоуправления включили конкретный объект в программу приватизации на определенный год* (ст. 4 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 г., ст. 7 Закона Украины «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» от 06.03.1992 г.). Иначе, если толковать приватизацию как единую и возможную форму отчуждения, становятся невозможными сделки территориальной громады относительно продажи, мены объектов права коммунальной собственности. В частности, приватизацию невозможно применить в случае отчуждения коммунального имущества государству или иной территориальной громаде (ст. 655-697 ГК Украины), мены коммунального имущества (ст. 293 ХК Украины, ст. 715 ГК Украины). Кроме того, не следует забывать, что территориальные громады, которые преимущественно действуют через органы местного самоуправления, являются участниками как гражданских, так и хозяйственных отношений (ст. 2 ГК Украины, ст. 2 ХК Украины). Поэтому органы местного самоуправления могут использовать при осуществлении имущественных операций весь имеющийся в законодательстве инструментарий [63, с. 79-80].

Представляется, что решение вопроса по выбору способа толкования норм о хозяйственной компетенции органов местного самоуправления, от чего зависит правовая квалификация действий как таких, которые осуществлены в пределах компетенции или выходят за ее пределы и, как следствие, признаются незаконными, не может быть ограничено лишь национальным опытом хозяйствования и рамками национальной правовой системы, что обуславливает необходимость обращения к передовому зарубежному и международному опыту правового регулирования деятельности органов местного самоуправления.

В научных источниках отмечается, что в зарубежных странах существуют два основных способа определения правосубъектности органа местного самоуправления: *позитивный и негативный* [64, с. 11].

В соответствии с позитивным способом определения их правосубъектности законодательство устанавливает подробный перечень предметов ведения, прав и обязанностей этих органов. Это практикуется в США, Англии и большинстве других зарубежных стран. В этих государствах органы местного самоуправления могут совершать лишь те действия, которые прямо предусмотрены законодательством (принцип «*ultra vires*»). Все остальное считается для них запрещенным.

Так, в научной литературе отмечается, что в Великобритании местные власти формально имеют лишь те полномочия, которые предоставлены им парламентскими статутами, что отражает британский подход к местному управлению как к инструменту национальной политики. Отмечается, что существуют различные способы судебного толкования компетенции местных

органов, используемые в разных обстоятельствах. Так, Высокий суд имеет право издать постановление, требующее от муниципального органа совершения каких-либо действий, или, наоборот, запрещает ему определенные действия в соответствии с принципом «*ultra vires*» (*injunctions*). Могут издаваться и судебные декларации по муниципальным делам, содержание которых сводится к объявлению действий муниципалитета незаконными без применения специальных санкций [65, с. 41].

В то же время действие принципа *ultra vires* в отношении местных органов в странах англосаксонского права в целом не стоит абсолютизировать. Насколько детальным не было бы законодательство, определяющее полномочия органов местного управления, оно вряд ли способно предусмотреть все вопросы, которые могут возникнуть перед тем или иным местным сообществом. В связи с этим муниципалитеты в англосаксонских странах на практике различают два вида незаконных действий: те, которые напрямую запрещены законом, и те, которые прямо законом не разрешены. Совершенные муниципалитетом действия, относящиеся к последней категории, как правило, не оспариваются органами государственной власти, поскольку расценивают их как «жизненно» необходимые, осуществленные в интересах населения соответствующей территории [66, с. 51].

В свою очередь негативный способ определения функций и полномочий муниципальных образований заключается в том, что за ними сохраняется право действовать во всех случаях, за исключением прямо запрещенных законом (принцип «*contra vires*»). Он применяется в коммунальном законодательстве ФРГ. В частности, В. Гизевиус подчеркивает, что общины могут не только решать проблемы, непосредственно отнесенные к их компетенции, но и решать новые задачи [67, с. 26].

В то же время, по мнению отдельных исследователей, позитивный и негативный способы определения функций и полномочий органов местного самоуправления в зарубежных странах не гарантируют их реального осуществления [68, с. 57]. Способ определения функций и полномочий органов местного самоуправления мало значит для их закрепления, но является существенным для механизма их осуществления. Следует отметить, что способ определения функций и полномочий муниципальных органов в зарубежных странах обычно сводится к тому, что сфера дискреционной власти, особенно для реализации прав и свобод граждан, является достаточно узкой. Поэтому в большинстве случаев полномочия органов местного самоуправления связаны правом [64, с. 12].

Конечно, необходимо учитывать опыт не только отдельных стран в вышеприведенных вопросах, но и использовать наработки международного сообщества, закрепленные в многочисленных международно-правовых актах. Среди международно-правовых актов, к которым присоединилась Украина, можно выделить Европейскую Хартию местного самоуправления от 15.10.1985 г., ратифицированную Законом Украины от 15.07.1997 г. В частности, в ч. 2 ст. 4 указанной Хартии указано, что органы местного самоуправления в пределах закона имеют полное право свободно решать любой



вопрос, не изъятый из сферы их компетенции и решение которого не поручено иному органу. Приведенное положение свидетельствует о том, что в сфере компетенции, в том числе хозяйственной, относятся как те права и обязанности, которые четко прописаны в соответствующих нормативных актах, так и те, что не получили должного уровня формализации, но согласно действующему законодательству Украины их реализация направлена на решение вопросов местного значения. В частности, согласно ч. 5 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» органы местного самоуправления могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, что можно интерпретировать как отнесение к полномочиям органов местного самоуправления решение вопросов о предоставлении муниципального имущества в пользование на основе аренды, концессии, а также на условиях оперативного лизинга.

Впрочем, правовую оценку ч. 2 ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления со стороны органа конституционной юрисдикции не всегда можно признать однозначной, что порой приводит к принятию решений, ущемляющих интересы территориальной громады. По этому поводу уже было высказано мнение авторов в соответствующей работе [69, с. 116-124].

Дополнительно следует обратить внимание на то, что конституционные основы права собственности составляют основу для утверждения в стране правового хозяйственного порядка, на чем акцентировано внимание в ст. 5 Хозяйственного кодекса Украины от 16.01.2003 г. Именно через надлежащую правовую регламентацию отношений собственности и выстраивание правовой модели поведения собственника достигается социальная направленность собственности (как частной, так и публичной).

*Реализация полномочий собственника в отношении объектов права коммунальной собственности направляется в первую очередь на достижение социальных преимуществ и сохранение социальных ценностей.* Не в последнюю очередь именно этим с экономической точки зрения можно объяснить убыточность деятельности публичного собственника. В данном случае социальный эффект превалирует над меркантильными мотивами получения выгоды. Это в очередной раз свидетельствует о том, что социальная функция весьма ярко проявляется в отношениях публичной собственности в целом и коммунальной в частности.

Методологическая основа развития теории социальных функций собственности была заложена в конце XIX ст. – первой четверти XX в. Своим происхождением она обязана известному французскому юристу Л. Дюги, который считал, что собственность перестает быть абсолютным правом и трансформируется для собственника в социальную функцию (обязанность) и только в этих пределах она пользуется социальной защитой. Собственность обязывает и должна использоваться в интересах общего блага [70]. При этом теория социальных функций никоим образом не стремится нивелировать те или иные права собственника. Наоборот, они всячески признаются, но с оговоркой о том, что «право собственника оправдывается и в то же время ограничивается

социальной миссией, которая лежит на нем в силу особого положения, в котором он находится» [71, с. 22; 42].

На данный момент реализация этой теории заключается в том, что наличие собственности дает не только права, но и устанавливает определенные обязанности. В Конституциях Германии от 1919 г. и 1949 г., Италии 1947 г. и ряда других этот подход был наиболее четко выражен. В конце XX в. социальные элементы права собственности стали закреплять в конституциях зарубежных стран еще полнее. Например, в Конституции Испании 1978 г. есть глава об основных принципах социальной и экономической политики и раздел «Экономика и хозяйство». Этот раздел содержит 9 статей, устанавливающих принципы, согласно которым все богатство страны в его различных формах подчинено общим интересам. В Конституции Бразилии от 1988 г. кроме общих положений о социальной функции любой собственности и социальной службе государства содержатся разделы, посвященные экономическому и социальному устройству, окружающей среде и т.д. [73, с. 13; 74, с. 30].

В сравнении с конституциями указанных зарубежных стран Основной Закон Украины ограничивается лишь общим упоминанием о том, что собственность обязывает (ч. 3 ст. 13). В связи с этим конституционно-правовые нормы, регламентирующие вопросы собственности, требуют большей детализации.

Важно помнить и то, что собственность обязывает всех субъектов права независимо от их правового статуса и объема полномочий. Обязанность согласовывать свои действия и устремления с принципами гражданского общества и интересами народа в равной степени важна как для частного, так и публичного собственника.

Именно через призму отношений публичной собственности в научной литературе отмечается необходимость разработки «оригинального определения права коммунальной собственности через особенности его признаков как самостоятельной формы собственности». В частности, по мнению К.И. Апанасенко, коммунальная собственность как собственность публичная (общественная) по содержанию и сути должна иметь такую дефиницию, в том числе законодательную [75, с. 21].

Определяющим для адекватного понимания права коммунальной собственности также является выяснение его места в системе правовых отраслей.

В научной литературе справедливо обращается внимание на то, что право коммунальной собственности реализуется в правоотношениях различной отраслевой принадлежности. Это дало возможность утверждать, что нормы о праве собственности составляют комплексный правовой институт [76, с. 348-349; 77, с. 22; 78, с. 194], соответствующие полномочия субъектов хозяйствования и органов хозяйственного руководства регулируются нормами различных отраслей права [79, с. 96-100].

В то же время в научной литературе существуют мнения противоположного характера, а именно подчеркивается, что:

нормы о праве собственности, в том числе о праве коммунальной

собственности, по своей юридической природе являются гражданско-правовыми [80; 81, с. 8];

нормы, которые составляют институт права государственной и коммунальной собственности, имеют государственно-правовую природу [82, с. 30-31, 71-72, 74, 172-174; 53].

По мнению отдельных авторов, ведущая роль в регулировании отношений собственности принадлежит конституционно-правовым нормам [84, с. 43]. В то же время А.В. Дзера считает, что основными правовыми нормами выступают именно нормы гражданского права, хотя не исключается возможность считать институт права собственности комплексным [85, с. 280-283]. Межотраслевой характер института права коммунальной собственности отмечается и в работах К.И. Апанасенко. По убеждению исследовательницы, в правоотношениях присутствуют элементы, которые являются предметом правового регулирования хозяйственного права (порядок создания, реорганизации и ликвидации субъектов хозяйствования коммунальной формы собственности, правовой режим коммунального имущества); гражданского права (сама конструкция института); конституционного права (коммунальная собственность как материальная основа местного самоуправления, общие основы института коммунальной собственности); финансового права (режим объектов коммунальной собственности как бюджетных, вопросы формирования, исполнения бюджетов территориальных громад и т.д.) [75, с. 34-35].

Конечно, принимая во внимание вышеприведенные точки зрения относительно отраслевой принадлежности института права коммунальной собственности, следует заметить, что компромиссным выглядит именно тот подход, при котором возможно утверждение о его междисциплинарном характере, комплексности правовых норм. При этом стержневую функцию в праве коммунальной собственности выполняют нормы хозяйственного права, которые находятся в постоянной взаимосвязи с нормами других отраслей права. Ведь удовлетворение потребностей коллективных собственников, к числу которых можно отнести территориальную громаду, представляется возможным лишь в случае обеспечения баланса публично-правового и частноправового регулирования экономических отношений с их участием, уравнивания разнонаправленных устремлений публичных и частных собственников. Такой механизм оптимального сочетания разноотраслевого влияния на отношения коммунальной собственности может быть обеспечен, только основываясь на хозяйственно-правовой научной платформе.

### **2.3. Коммунальная собственность как имущественная основа хозяйствования территориальной громады города**

В настоящее время в действующем законодательстве Украины по вопросам местного самоуправления внимание в основном сконцентрировано на территориальной громаде как институте гражданского общества. Согласно абз. 2 ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от

21.05.1997 г. территориальная громада определена как жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр. Согласно Конституции Украины от 28.06.1996 г. [86] и вышеуказанному закону территориальная громада села, поселка, города признана низовым звеном местного самоуправления в Украине и самостоятельным, равноправным с другими субъектом права собственности.

Осуществляя полномочия владения, пользования, распоряжения коммунальной собственностью, территориальная громада, а точнее органы местного самоуправления, как законные представители громады вступают в определенные правоотношения. В контексте проводимого исследования преимущественно будут рассмотрены хозяйственные правоотношения.

Большинство отечественных и зарубежных исследователей подчеркивают важную роль территориальных громад и органов местного самоуправления в обеспечении удовлетворения потребностей населения, делают акцент на особенностях участия громад в общественных отношениях, с чем, безусловно, можно согласиться. Вместе с этим особенностям участия территориальных громад в качестве субъектов права собственности в хозяйственных отношениях и реализации ими хозяйственной правосубъектности должного внимания в научной литературе не уделено.

Прежде всего, внимание привлекает различный подход законодателя к определению приоритета участия территориальной громады в смежных группах правоотношений.

Так, согласно ч. 2 ст. 2 Гражданского кодекса Украины участниками гражданских отношений являются: государство Украина, Автономная Республика Крым, территориальные громады, иностранные государства и другие субъекты публичного права [87].

В ГК Украины определены формы участия территориальных громад в гражданских отношениях. В частности, территориальные громады действуют в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений. Территориальные громады реализуют свои учредительные полномочия путем создания юридических лиц публичного права (коммунальные предприятия, учебные заведения и т.п.) в случаях и в порядке, установленных Конституцией Украины и законом, а также юридических лиц частного права (предпринимательские общества и т.п.) (ст. 169 ГК Украины).

Территориальные громады приобретают и осуществляют гражданские права и обязанности через органы местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной законом (ст. 172 ГК Украины).

Таким образом, гражданское законодательство акцентирует внимание на первичности территориальной громады, осуществляющей свои полномочия на соответствующей территории в статусе участника правоотношений через институт представительства в лице органов местного самоуправления – сельских, поселковых, городских советов.

В отличие от гражданского, хозяйственное законодательство определяет органы местного самоуправления как участников хозяйственных отношений (ст. 2 ХК Украины). При этом необходимо отметить, что в ХК Украины территориальная громада также упоминается, в частности, в ч. 1 ст. 17, ч. 5 ст. 23, ч. 1 ст. 24, абз. 4 ч. 1 ст. 63, ч. 2 ст. 78, ч. 3 ст. 141, ч. 5 ст. 168, ч. 1 ст. 209 [88].

В отличие от ГК Украины, комплексность хозяйственного законодательства усматривается в многообразии отношений, которые им регулируются, и специфике категориального аппарата. Последнее касается использованных в ХК Украины понятий «участники отношений в сфере хозяйствования» и «субъекты хозяйствования». Принимая во внимание отмеченное и с целью определения места и статуса территориальной громады среди участников хозяйствования необходимо установить характер соотношения этих понятий.

Если проанализировать научную литературу и хозяйственное законодательство Украины, то можно прийти к следующей формуле: «субъект хозяйственного права»—«участник отношений в сфере хозяйствования»—«субъект хозяйствования».

В учебнике «Хозяйственное право» под общей редакцией В.К. Макутова отмечается, что субъекты хозяйственного права в действующем законодательстве Украины обычно обозначаются такими терминами, как «субъект хозяйствования», «субъект хозяйственной деятельности», «хозяйствующий субъект», «хозяйственная организация» [89, с. 273]. Далее указывается, что эти термины можно рассматривать как синонимы, но встречаются и более широкие понятия – «участники хозяйственных отношений», под которыми понимают организации, выступающие стороной, участником хозяйственных правоотношений, но по основному своему назначению не могут быть отнесены к категории именно хозяйственных организаций.

О характере соотношения понятий «субъект хозяйственного права»—«субъект хозяйствования», которое сводится к более общему вопросу о соотношении категорий «субъект права»—«участник правоотношений», высказывает свое мнение В.С. Милаш. В частности, автор в работе «Предпринимательские коммерческие договоры в хозяйственной деятельности» указывает, что субъекты права – это индивиды, организации, общественные образования, которые в силу юридических норм могут выступать в качестве носителей субъективных юридических прав и обязанностей. Теория права традиционно выделяет два следующих признака понятия «субъект права». Во-первых, субъекты права – это лица, участники общественных отношений, которые могут быть носителями субъективных прав и обязанностей. Для этого они должны обладать соответствующими свойствами, к числу которых относятся: а) соответствующая обособленность; б) персонификация (возможность выступать вовне в виде единого лица – персоны); в) способность выражать и осуществлять единую волю. Во-вторых, субъекты права – это такие лица, которые приобрели качество субъекта права в

силу норм права. Иначе говоря, юридические нормы образуют обязательную основу выступления индивидов, организаций и общественных образований как субъектов права. Субъектом права следует признавать не того, чьи интересы охраняются правом, а того, кто самостоятельно распоряжается этим правом [90, с. 133; 91, с. 146].

В современной юридической литературе, как и в научных и учебных изданиях советской эпохи, в основном высказывается мнение об однозначности категорий «субъект права» – «участник правоотношений» и предлагается с целью избежания терминологической путаницы отказаться от использования понятия «субъект правоотношения» [90, с. 133; 92, с. 84]. Однако существует и другая точка зрения на характер соотношения указанных категорий: понятие участника правоотношения уже, чем понятие субъекта права; оно дает лишь возможность охарактеризовать соответствующую сторону реального бытия субъекта права – его участие в конкретных общественных правоотношениях [90, с. 133; 92, с. 116]. Таким образом, сторонники разграничения указанных понятий объясняют разницу между ними следующим образом: субъект права – это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. лицо, потенциально способное быть участником правоотношения; субъект правоотношения – это реальный участник правовых отношений. По мнению В.С. Милаш, в рамках отраслей права, предметом которых являются однородные общественные отношения, понятие «субъект права» и «субъект правоотношения» совпадают (независимо от того, в статике или динамике используется данный термин), а в комплексных отраслях права (каковым, собственно, является хозяйственное право) «субъект права» должно рассматриваться как обобщающее понятие, поглощающее в своем содержании всех «участников отношений», которые являются объектом правового воздействия [90, с. 133-134].

Если в научной литературе до сих пор продолжают дискуссии относительно соотношения понятий участника и субъекта хозяйствования, то действующее законодательство Украины, в частности ХК Украины, четко их разграничивает. В ст. 2 ХК Украины среди участников отношений в сфере хозяйствования называются субъекты хозяйствования. По логике законодателя субъект хозяйствования имеет особый правовой статус потому, что он непосредственно осуществляет хозяйственную деятельность. Всем остальным участникам такой признак не присущ, хотя их действия имеют ту либо иную конкретную связь именно с этой деятельностью [93, с. 10]. Например, органы государственной власти и органы местного самоуправления не являются субъектами хозяйствования (ч. 1 ст. 8 ХК Украины). Однако они могут влиять на осуществление хозяйственной деятельности, если наделены соответствующей хозяйственной компетенцией.

Следует отметить, что в научных трудах ведущих ученых административно-территориальные единицы и их органы хозяйственного руководства – органы местного самоуправления признаются не только в качестве организаторов хозяйственной деятельности на своей территории, но и в роли непосредственных участников хозяйственного оборота, то есть публичного субъекта, осуществляющего непосредственную хозяйственную

деятельность [89, с. 379]. Однако законодатель придерживается несколько иного мнения, которое нашло свое отражение в ЖК Украины.

Таким образом, исходя из вышеприведенного территориальные громады могут потенциально вступать в хозяйственные отношения только в качестве участников в сфере хозяйствования, а не субъектов хозяйствования. Территориальная громада в настоящее время не предусмотрена в составе участников отношений в сфере хозяйствования, поэтому можно согласиться с мнением отдельных ученых [94, с. 141] о необходимости дополнения ст. 2 ЖК Украины указанием на такой ее статус.

В то же время существует мнение о нецелесообразности такого шага. В качестве аргумента С.Н. Грудницкая приводит следующие соображения. ЖК Украины определяет хозяйственно-правовой статус органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных хозяйственной компетенцией, как участников хозяйственных отношений – органов государственной или местной публичной власти с организационно-хозяйственными полномочиями. Статья 144 Конституции Украины предусматривает, что органы местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законом, принимают решения, являющиеся обязательными к исполнению на соответствующей территории. Территориальная громада такими полномочиями не наделена. Поэтому тот факт, что территориальная громада не упомянута как участник хозяйственных отношений наряду с органами местного самоуправления, представляется оправданным [95, с. 125-126].

Некоторые авторы считают, что для территориальной громады должен быть определен статус юридического лица, хотя с некоторой спецификой [96, с. 90]. Такой подход к статусу территориальной громады был предусмотрен в проекте Закона Украины «О территориальной громаде» от 11.04.2001 г. № 7218. Согласно ст. 3 этого законопроекта территориальная громада приобретает статус юридического лица после регистрации в установленном настоящим законом порядке. Такое утверждение вызывает определенные сомнения, так как согласно ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» территориальная громада определяется как жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр. Можно согласиться с мнением некоторых ученых о том, что государство и административно-территориальные единицы, имея имущественную обособленность, хозяйственную компетенцию и самостоятельную имущественную ответственность, в то же время для участия в процессах хозяйствования не требуют специальной легитимации в качестве субъекта хозяйствования, в приобретении какой-либо особой организационно-правовой формы, поскольку их статус уже закреплен действующим законодательством [89, с. 377]. Такой же точки зрения, но в контексте участия территориальных громад в сфере гражданских отношений, придерживается В.Д. Волков, который считает, что вполне достаточно законодательно

закрепить территориальную громаду как участника гражданских отношений, действующего на равных правах с другими участниками этих отношений, как это предусмотрено в ст. 169 ГК Украины [97, с.11].

О целесообразности существования в хозяйственной жизни организаций без прав юридического лица и необходимости правового обеспечения их правосубъектности упоминается в ряде отечественных исследований [95, с.126-127; 98, с.352-354; 99, с.80-81], подтверждается синхронными результатами исследований российских ученых [100, с.92-93] и зарубежной практикой [101, с.48; 72, с.86].

Представляется, что отсутствие территориальной громады среди участников в сфере хозяйствования, приведенных в ст. 2 ХК Украины, может аргументироваться представительской функцией в силу закона органов местного самоуправления.

Согласно ч. 5 ст. 16 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от имени и в интересах территориальных громад полномочия субъекта права коммунальной собственности осуществляют соответствующие советы. То есть первичным субъектом права собственности является территориальная громада, а так называемым «производным» – местный совет, который осуществляет полномочия собственника имущества. Из вышеприведенного следует, что «субъект права» и «субъект правоотношения» не всегда совпадают в одном лице, в связи с этим можно согласиться с мнением о целесообразности разграничения этих понятий относительно территориальной громады. В частности, субъектом права коммунальной собственности является территориальная громада, а субъектом коммунальных правоотношений – уполномоченный орган местного самоуправления [103, с.58]. При этом нельзя согласиться с мнением, что территориальные громады не признаются субъектами гражданского права [104, с.7-8].

Имущественной основой хозяйствования территориальной громады села, поселка, города является коммунальная собственность, в состав которой входят движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, предприятия, учреждения и организации, в том числе банки, страховые общества, а также пенсионные фонды, доля в имуществе предприятий, жилищный фонд, нежилые помещения, учреждения культуры, образования, спорта, здравоохранения, науки, социального обслуживания и другое имущество и имущественные права, движимые и недвижимые объекты, определенные в соответствии с законом как объекты права коммунальной собственности, а также средства, полученные от их отчуждения (ч. 1 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Исключительно на пленарных заседаниях сельского, поселкового, городского совета принимаются решения об отчуждении согласно закону коммунального имущества; утверждении местных программ приватизации, а также перечень объектов коммунальной собственности, не подлежащих приватизации; определении целесообразности, порядка и условий приватизации объектов права коммунальной собственности; решении вопросов



о приобретении в установленном законом порядке приватизированного имущества, о включении в объекты коммунальной собственности имущества, отчужденного в процессе приватизации, договор купли-продажи которого в установленном порядке расторгнут или признан недействительным, о предоставлении в концессию объектов права коммунальной собственности, о создании, ликвидации, реорганизации и перепрофилировании предприятий, учреждений и организаций коммунальной собственности соответствующей территориальной громады (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Формы участия территориальных громад через органы местного самоуправления в хозяйственных отношениях предусмотрены в ряде законодательных актов Украины. Так, согласно положениям ч. 5 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных громад в соответствии с законом осуществляют полномочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности.

В целом ч. 5 ст. 60 упомянутого закона является бланкетной и отсылает к специальным актам, которые определяют особенности реализации территориальными громадами своих полномочий во время использования объектов права коммунальной собственности в хозяйственных отношениях. В частности, особенности участия территориальных громад в хозяйственном обороте предусмотрены законами Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 г., «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» от 06.03.1992 г., «Об аренде государственного и коммунального имущества» от 10.04.1992 г., «Об общих принципах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон» от 13.10.1992 г. (и другими специальными законами в сфере создания и деятельности специальных экономических зон), «Об аренде земли» от 06.10.1998 г., «О концессии» от 16.07.1999 г., «О соглашениях о разделе продукции» от 14.09.1999 г. и др.

Это лишь малая часть законодательных актов, которые определяют права территориальных громад и органов местного самоуправления относительно хозяйственного использования объектов права коммунальной собственности. Целесообразнее было бы систематизировать положения этих нормативно-правовых актов с целью достижения большей эффективности правового регулирования хозяйственных отношений в коммунальном секторе экономики Украины и в хозяйственных отношениях с использованием коммунального имущества на договорной основе.

## ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

### 3.1. Организационно-экономическая специфика городского управления

Городское управление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти [3,8,105].

Содержанием городского управления являются все процессы управления социально-экономическими системами и объектами города. В связи с этим деятельность органов городского управления сосредоточена на содействии деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории города, а также удовлетворение общественных интересов граждан. Городское управление осуществляют органы, наделенные для этого соответствующими полномочиями.

Характерными чертами городского управления как вида управленческой деятельности являются:

опора на базовые принципы местного самоуправления;

объект управления – локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы;

наличие двух субъектов управления: население города (территориальная громада) и органы местного самоуправления, действующие от имени территориальной громады.

Специфика городского управления определяется прежде всего особенностями города как объекта управления, включающего все стороны жизни людей. При этом городское население одновременно является как объектом, так и субъектом управления по отношению к системе органов городского управления, так как население управляет своими делами или непосредственно (через выборы, референдум), или опосредованно (осуществляя контроль за деятельностью органов городского управления).

Особенности городского управления заключаются в следующем:

во-первых, горсовет – организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели. Критерием эффективности его деятельности является качество жизни населения;

во-вторых, население в городском управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель, объект и субъект управления;

в-третьих, принятие и реализация управленческих решений на городском уровне предполагает опору в процессе управления на использование население как главного местного ресурса, т.е. на потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а иногда и денежные средства отдельных граждан;

в-четвертых, городское управление основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания населения, которое

объективно заинтересовано в благоустройстве, получении качественных коммунальных услуг;

в-пятых, множество одновременно решаемых проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер при тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов, что требует выбора приоритетов развития на основе стратегических подходов.

Именно поэтому в настоящее время возрастает значение теоретического обобщения отечественного и зарубежного опыта обеспечения городского развития и разработки методологических основ городского управления.

Исследование города как объекта управления диктует необходимость его представления как целостного территориального социально-экономического образования с особыми свойствами. Такому целевому методологическому подходу к изучению города в наибольшей степени соответствует системный метод и принципы системного анализа, которые позволяют сформировать адекватное представление об объекте и субъекте управления [3, 17, 106].

Управление как способ организации деятельности должно обеспечивать достижение целей (удовлетворение потребностей) при рациональном использовании ресурсов. Результаты поиска наиболее удобных способов, форм и средств достижения целей общественного развития материализовались в процессе урбанизации. При этом специалисты отмечают, что управление городами становится все более сложным и менее надежным: решение острых городских проблем традиционными методами менеджмента все чаще не дает удовлетворительных результатов [3, 17, 107].

Сложившееся представление о городе как объекте управления достаточно ограничено. В частности, с кибернетических позиций субъекта управления, город обычно представляется суммой отдельных сфер, образующих город, свойства которых характеризуются функциональными зависимостями от численности городского населения и размера территории [15, 20].

В последнее десятилетие появился ряд работ, посвященных исследованию свойств города как социально-экономической пространственной системы. При этом исследователями выполнена попытка интерпретировать законы живой и неживой природы для объяснения явлений и процессов в крупных городах, а также определить необходимость адаптации методологии синергетики для социально-экономических систем [16, 18, 108, 109]. Однако сущность действия базовых законов организации – синергии, устойчивости и развития в городской среде – методологического обоснования не получила. Многие вопросы системного характера в сфере городского управления не решены и нуждаются в дальнейшем исследовании. Возникает необходимость развить методологические и организационно-методические подходы к исследованию городов как объектов управления и формированию схемы их управления, основанной на элементах теории больших систем, потенциалов и системного анализа.

Важнейшей задачей организационно-экономического обеспечения городского управления является обоснование оптимальных параметров организационной структуры и экономического механизма, включая структуру

распределения функций, соотношения между отдельными группами с точки зрения успешной реализации целей развития города, отдельных его составляющих, учета интересов и преодоления противоречий для достижения ожидаемых результатов.

Для исследования основ городского управления и его обеспечения целесообразно использование трех аспектов, содержание которых раскрыто в табл.3.1.

Таблица 3.1

**Аспекты исследования основ городского управления и его обеспечение**

Наименование	Содержание	Использование
Теоретический	Исследование объективных закономерностей функций составляющих системы городского управления, т.е. ее существенные, устойчивые связи, обуславливающие характер, качество и результативность влияния на развитие города	Принципы и методы построения управленческих отношений, осуществления управленческой деятельности, пути реализации функций управления, кадрового и информационного обеспечения составляют концептуальную схему городского управления
Аналитический	Определяет, что процессы городского управления реализуются с учетом тесных взаимосвязей действия внутренних и внешних факторов, а также неопределенности и изменчивости экономической среды	Обуславливает использование комплексного анализа для выявления внутренних связей и их взаимодействия и влияния факторов экономической среды
Прикладной	Предусматривает разработку методик формирования решений по управлению городским экономическим и социальным развитием	Направлен на формирование комплексных программ развития социальной и производственной инфраструктуры города, поиск источников пополнения городского бюджета, привлечения инвестиций в коммунальную сферу

С теоретической точки зрения управления городом как сложной организационной социально-экономической системой можно представить в контексте неоклассической, институциональной и эволюционной теории. Неоклассическая теория рассматривает экономические системы с точки зрения выполнения ими производственной, маркетинговой и спросовой функций. В основу эволюционной теории положены стадии жизненного цикла

экономической системы. Институциональная теория определяет связи между экономическими агентами и учитывает трансакционные издержки.

Хотя город может рассматриваться с позиций как неоклассической, так и эволюционной теории, однако это более присуще составляющим экономики города – предприятиям и организациям. Поэтому город как сложную организационную социально-экономическую систему с множеством различных элементов и связей между ними целесообразно рассматривать с позиций институциональной теории.

Исходя из положений институциональной теории можно утверждать, что город является не только экономическим агентом и формальным институтом, действующим в рамках институциональной среды государства и региона, но и внутри города создается собственно институциональная среда, что позволяет обеспечить взаимодействие экономических агентов, как составляющих города, на основе принципа экономической рациональности, включая управление трансакционными издержками.

Как организационная система город подчиняется общим законам организации (синергии, устойчивости и развития), а также специальными законам сложной социальной организации (единства анализа и синтеза, информационной насыщенности, композиции и пропорциональности, целостности системы управления).

С точки зрения организационных уровней управления городской экономикой город как объект управления имеет двойную природу. Это связано с тем, что он выступает как объект мезоуровня, объединяющий предприятия городской экономики, а также как объект макроуровня в вопросах управления коммунальной собственностью территориальной общины. При этом необходимо отметить многозвенный и многоуровневый характер организации принятия решений в отношении коммунальных предприятий, централизованное распределение финансовых и инвестиционных ресурсов, сложную систему межбюджетных отношений по выполнению делегированных полномочий [6,17].

Указанное обуславливает то, что городское управление осуществляется по стадиям: концептуальное, стратегическое, оперативное или текущее.

Объектом концептуального управления выступает идея, парадигма развития города. Она выражает перспективное видение развития города.

Воплощение идеи развития города осуществляется на стадии стратегического планирования, где происходит конкретизация стратегических целей, реализация которых обеспечивает сбалансированное развитие города.

На стадии оперативного управления осуществляется непосредственное руководство конкретными сферами деятельности в пределах городской территории. В процессе оперативного управления происходит непосредственное руководство конкретными сферами деятельности в пределах города, обеспечивается функционирование городской системы за счет использования соответствующих звеньев механизма управления.

Таким образом, если рассматривать город как объект управления с точки зрения современных экономических теорий (неоклассической, эволюционной и

институциональной), то можно сделать вывод о приоритетности положений институциональной теории для процессов городского управления и развития, что обусловлено многоуровневым и двойственным характером организации городского управления в части принятия и реализации решений за счет использования экономико-правового обеспечения.

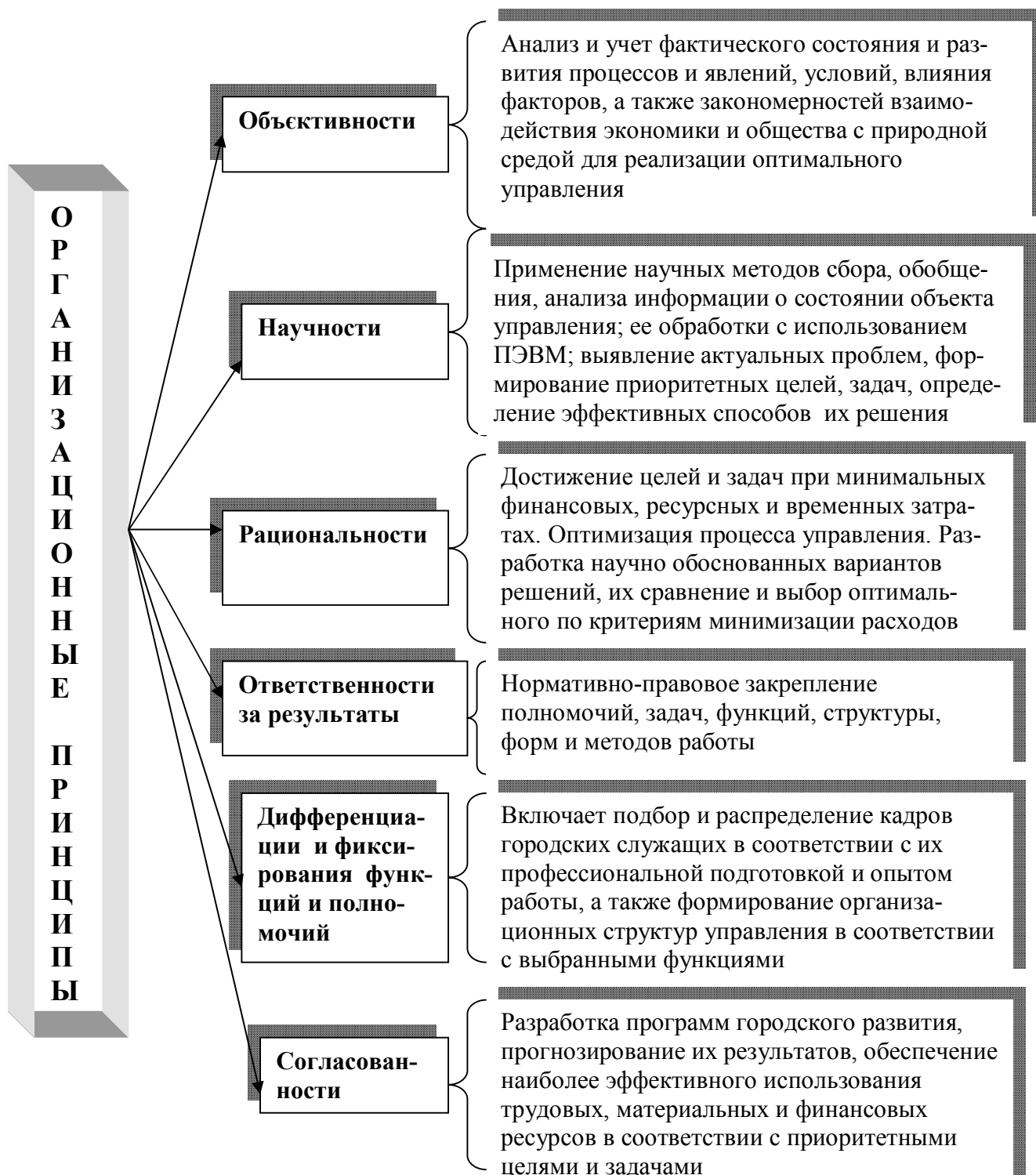
Поскольку теоретико-методологический аспект городского управления включает три основных направления организацию, технологию и политику, постольку при формировании соответствующего организационно-экономического обеспечения целесообразно соблюдение принципов, которые обобщены на рис 3.1.

Что касается аналитического аспекта исследования городского управления и его обеспечения, то взаимодействие между субъектом и объектом управления осуществляется с помощью механизма городского управления как комплекса действий, требует экономического, правового, организационного, информационного обеспечения. Организационная составляющая механизма городского управления используется для формирования организационной структуры и осуществления организации деятельности, а экономическая – выступает основной частью хозяйственного механизма городского управления. Как организационное, так и экономическое обеспечение должно соответствовать специальным критериям эффективности механизма городского управления, включая экономичность, качество, действенность, соотношение результатов и затрат, внедрение инноваций и удовлетворенность персонала работой. Указанные специальные критерии при наличии соответствующих данных могут быть дополнены общими критериями социальной эффективности, включая индикаторы качества жизни: средняя продолжительность жизни, уровень образования, среднегодовой доход и валовой внутренний продукт на душу населения.

Как уже отмечалось, механизм городского управления как процесс представляет собой комплекс действий, направленных на эффективную организацию, анализ и прогнозирование различных видов экономической деятельности на территории города, связанный с рациональным использованием человеческого, материально-технического, естественно-ресурсного потенциалов, обеспечением охраны окружающей среды и ростом благосостояния населения.

В состав правовой составляющей механизма входит нормативно-правовое регламентирование (распределение полномочий и функций, разграничение сфер ответственности, налаживание вертикальных и горизонтальных связей в рамках организационной структуры управления городом).

За счет организационной составляющей осуществляется определение условий всех видов деятельности на территории города координационные меры, обеспечивающие согласованность действий, синхронизацию управленческих решений для получения эффекта, и средства регулирования системы связей между субъектами управления.



**Рис 3.1. Организационно-экономические принципы городского управления**

В целом организационно-экономическое обеспечение городского управления используется для создания организационных и экономических условий для реализации субъектом управления действий, направленных на позитивное изменение объекта управления.

### **3.2. Комплексная оценка организационно-экономического обеспечения городского управления**

Как уже отмечалось, функционирование и развитие города как сложной организационной социально-экономической системы в значительной степени зависит от правильности определения и применения методов управления. При этом, если речь идет о внутренних факторах управления городом, используется понятие "организационно - экономическое обеспечение механизма городского управления", если о внешних – тогда "обеспечение механизма внешнего взаимодействия" [110, с.44]. Управление как процесс или функция осуществляется с помощью специального аппарата, отвечающего за сохранность и целевое использование ресурсов, а также контроль за деятельностью исполнителей принимаемых решений.

Нечеткая постановка задач, отсутствие организованного комплекса действий и экономического стимулирования персонала, неточное распределение полномочий и ответственности может стать причиной возникновения дисбалансов в работе организации [111, с.183]. Важным аспектом проблемы обеспечения стабильности представляется вопрос о распределении полномочий и их влиянии на реализацию принимаемых решений. Именно с этих позиций оценивается качество организации процесса управления и принимаются меры по обеспечению его стабильности. Принцип целенаправленности функционирования системы предполагает плановость, компетентность, поддержку исполнительской дисциплины и иерархичность всех ее элементов. Если какой-либо элемент или система управления не выполняет или снижает темп исполнения решений, возникают диспропорции в организации, снижается эффективность ее работы, что неизбежно приведет к кризису функционирования.

Формирование и совершенствование комплекса организационного и экономического обеспечения является приоритетной задачей и ее решение позволяет обосновывать и реализовывать конкретную последовательность мер, направленных на стабильное функционирование, устойчивое, перспективное развитие, решение организационных вопросов по каждому объекту городского управления.

При этом состояние организационно-экономического обеспечения механизма городского управления должно соответствовать следующим критериям эффективности: соотношение результатов и затрат, экономичности, качества, внедрения инноваций, действенности и удовлетворенности работой. В случае несоответствия указанным критериям принимаются решения по совершенствованию организационно-экономического обеспечения механизма городского управления.

Специалистами обосновано, что механизм формирования сбалансированной системы управления устойчивым развитием организации благодаря согласованному использованию организационных методов и инструментов управления обеспечивает наращивание положительных преобразований в экономической, социальной и экологической сферах деятельности [112, 113].



При этом управление осуществляется с использованием соответствующего механизма, включающего совокупность инструментов, методов и рычагов обеспечения долговременной эффективности в экономической, социальной и экологической сферах. Основными инструментами механизма управления выступают: диагностика деятельности с учетом критериев устойчивого развития, формирование и использование системы сбалансированных показателей, привлечение персонала к реализации стратегии путем распределения ответственности и формирования системы мотивации.

Что касается экономического обеспечения, то можно утверждать, что это основная часть хозяйственного механизма, включающая совокупность методов, способов, форм и инструментов воздействия на экономические отношения и процессы.

Организационное обеспечение механизма управления должно постоянно развиваться и адаптироваться к изменениям во внешней среде и сфере управления. Его формы и методы не могут оставаться неизменными. В свою очередь экономическое обеспечение представляет собой систему экономических отношений, возникающих в процессе производства и реализации благ (товаров и услуг), между экономическими агентами (организацией и ее персоналом, собственниками и менеджерами, организацией и государством) по поводу распределения и использования результатов деятельности, сравнения затрат с результатами, выявления и мобилизации резервов.

В целом организационно-экономическое обеспечение является неотъемлемой частью процесса управления городом и его составляющими. При этом необходима поддержка стабильности в его структуре, идеях, правилах организации деятельности. А подсистемы города должны эффективно взаимодействовать друг с другом, что является фактором устойчивого развития всей системы в целом, и, как следствие, можно оценивать качество организационной структуры управления и вырабатывать эффективные меры обеспечения ее функционирования [110, с.192].

При этом целесообразно решение следующих задач:

выбор формы организации управления;

определение отношений и связей между структурными подразделениями;

обеспечение необходимой скоординированности действий подразделений;

формирование механизма отношений с экономическими агентами;

усиление контроля и отчетности менеджеров через систему внутреннего аудита и контроллинга, а также внешнего независимого аудита;

реорганизация структуры управления с целью расширения хозяйственной самостоятельности отдельных структурных подразделений, оптимального делегирования полномочий и ответственности, сокращения цикла принятия решений, совершенствования стиля работы менеджеров в условиях внедрения современных информационных технологий;

выявление влияния основных экономических показателей на обеспечение доходности, самоокупаемости и самофинансирования;

обоснование эффективности инвестиционных проектов;

поиск имеющихся резервов повышения экономической эффективности.

Для достижения позитивного результата деятельности необходимо четко определить цель, возможности ее достижения, конкретных исполнителей, факторы, влияющие на конечный результат. При этом важное значение имеют подсистемы обеспечения, в частности информационное, правовое, экономическое, организационное и др.

Использование организационного обеспечения содействует решению задач, поставленных в экономической и социальной сферах, за счет формирования организационной структуры городского управления, основанной на принципах адекватности, адаптивности и эффективности.

Оценка организационного ресурса включает исследование существующей системы управления, распределения функций и полномочий в ее рамках, профессиональных и личных качеств руководителей и организационного климата в частности.

Сущность организационного обеспечения неразрывно связана с понятием "организационные возможности менеджмента", которые заключаются в налаживании эффективной связи в процессе операционной деятельности внутри организации и с внешними контрагентами, что предполагает изменение конфигурации организационной структуры. При этом инструментами интеграции процессов развития и ресурсной базы организации выступают: организационная структура управления, способность организации к адаптации, организационная культура, процессы принятия решений (степень централизации) [111,112].

Это обусловлено тем, что организационное обеспечение зависит прежде всего от организации взаимодействия подразделений, функционально связанных с экономической деятельностью, и организационных элементов всех уровней управления.

Организационное обеспечение городского управления основывается на выполнении базовых организационных принципов, к которым относятся:

делегирование полномочий;

организационная целостность;

единоначалие (т.е. чем теснее взаимосвязь подчиненного с руководителем, тем меньше вероятность возникновения конфликтов за счет искажения информации);

диапазон управления;

паритет полномочий и ответственности;

единство целей;

гибкость организационных структур.

При этом гибкость организационных структур улучшает выполнение поставленных задач [111,с.202].

Общеорганизационное обеспечение определяет возможности к интеграции, создания и реконфигурации внутренних и внешних компетенций в ответ на динамические изменения внешней среды. Поэтому "организационные способности менеджмента" отражаются в процессах принятия решений по формированию и использованию бюджета, формированию оптимальной структуры коммунальной собственности, формированию условий эффективной деятельности коммунальных предприятий.

В сочетании с правильным функционированием организационно-экономическое обеспечение управления деятельностью содействует контролю за доходами и расходами бюджета, использованием коммунальной недвижимости и деятельностью коммунальных предприятий. Процесс должен основываться на мобилизации всех ресурсов и реальной оценке собственных потенциальных возможностей [115, с.131].

Организационно-экономическое обеспечение управления включает функционирование обеспечивающих подсистем по созданию организационных и экономических условий для реализации субъектом управления действий, направленных на позитивное изменение объектов управления [113,114].

Оценка организационно-экономического обеспечения осуществляется в контексте ее соответствия функционированию механизма управления, который включает совокупность динамических процедур, форм, методов и инструментов управления, использование которых позволяет формировать и реализовывать конкретную последовательность мероприятий, направленных на стабильное функционирование, его устойчивое, перспективное развитие.

Поэтому проблемы организационно-экономического обеспечения и направления их решения неразрывно связаны с проблемами процесса городского управления.

Специалисты выделяют следующие проблемы городского управления требующие безотлагательного решения, а именно:

- совершенствование организационного построения системы городского управления;

- анализ использования бюджетных средств на коммунальные услуги, разработка нормативов потребления и практических мероприятий по экономному расходованию газа, электро-, теплоэнергии и воды;

- разработка и внедрение комплекса организационно-технических мер по более эффективному использованию бюджетных средств при капитальном строительстве, капитальных ремонтах жилья, объектов социально-культурного назначения, дорог, при озеленении;

- совершенствование системы местных налогов, разработка и применение процедур по повышению эффективности налоговых поступлений в городской бюджет;

- обеспечение прибыльности функционирования коммунальных предприятий и роста доходов от аренды коммунальной недвижимости [115,116].

Для решения указанных задач необходимо совершенствование механизма городского управления, выполняющего пять групп функций [20,110].

Первая группа функций связана с решением производственно-экономических проблем. При этом определяющим является положение о том, что город должен выступать не только пассивным держателями и распорядителем коммунальных ресурсов, но и активно участвовать в экономической политике по их размещению. Это обусловлено тем, что функциональное назначение города заключается в обеспечении расширенного воспроизводства на своей территории, включая сферу производства,

инвестиционную деятельность, социальные процессы, экологическую среду обитания.

Вторая группа функций направлена на осуществление планово-управленческой деятельности, включая разработку комплексных планов экономического и социального развития территории и организации их выполнения с учетом рационального использования финансовых ресурсов; формирование и регулирование городского рынка товаров и услуг, замену административных методов регулирования товарных потоков экономическими.

Третья группа функций охватывает проблемы финансово-экономической деятельности, включая финансовые механизмы реализации собственных и делегированных полномочий.

Четвертая группа функций связана с социальными проблемами, связанными с отсутствием достаточных финансовых ресурсов на поддержание социально-экономического сектора городской экономики при фактическом развитии местного хозяйства. Это противоречие возможно разрешить путем формирования сбалансированной системы городского управления.

Пятая группа функций связана с обеспечением местными властями природно-экологических условий жизнедеятельности населения.

Кроме названных групп в функцию управления городом и его собственностью входит решение проблем, связанных с демографическими процессами, регулированием занятости населения, участием в обеспечении внешнеэкономических связей.

Функциональная сущность городского управления заключается в способности, адекватно оценивая экономический ресурс, обеспечивающий необходимый уровень доходов городского бюджета, определить все возможные источники, способные приносить доходы. Кроме того, усложнение взаимосвязей экономических процессов и задач управления городом, изменение отношений между субъектами городского управления (органами местного самоуправления, органами государственной власти, предприятиями и организациями, населением) требуют совершенствования системы управления развитием города в направлении повышения адекватности управления внешними и внутренними условиями, а также адаптивности управления, позволяющего гибко реагировать на непредвиденные ситуации и обеспечивать устойчивое развитие города. При этом формирование и использование действенного механизма городского управления предполагает:

достижение оптимального сочетания между централизованным управлением и хозяйственной самостоятельностью города;

обеспечение сбалансированности производственно-экономического и социального развития города;

решение собственных социально-экономических проблем в сочетании с общегосударственными интересами;

проведение мероприятий, направленных на повышение жизненного уровня населения города и одновременно решение социальных проблем региона и страны.

Решению указанных задач и содействует организационно-экономическое обеспечение механизма городского управления.

Таким образом, город как динамическая система находится в движении, постоянно развивается и изменяется, поэтому механизм управления им и его организационно-экономическое обеспечение должно адаптироваться и быть адекватным к изменениям объекта управления (города). Оценку организационно-экономического обеспечения целесообразно осуществлять с точки зрения возможностей на его основе формировать, принимать и реализовывать решения в системе городского управления с учетом принципов ограниченности, сбалансированности, рациональности использования ресурсов. При этом необходима поддержка экономичности, адекватности и адаптивности организационных структур, что является важным условием обеспечения устойчивости и целостности системы городского управления.

### **3.3. Пути развития организационно-экономических основ городского управления в Украине с учетом опыта стран ЕС**

Современными тенденциями развития процесса городского управления в странах ЕС выступают: городское стратегическое планирование; совершенствование структур и деятельности органов городского управления; разработка городских стратегий, целевых программ развития, инвестиционных проектов; налаживание устойчивого, доверительного и взаимовыгодного партнерства администрации города, жителей и бизнес-структур; создание информационно-аналитической службы города; создание региональных и национальных ассоциаций [3,17,19,117].

Городское стратегическое планирование ориентируется на активные действия, является долгосрочным, охватывает решение множества проблем и акцентирует внимание на оптимальном удовлетворении потребностей территориальной громады, содействуя достижению общественного согласия.

Одной из современных тенденций выступает совершенствование структур и деятельности органов городского управления – замена вертикальных административных структур на горизонтальную сеть автономных городских организаций, имеющих определенные полномочия. При этом используются такие методы, как контрактное управление, внутренний и внешний аудит, консалтинг и др.

В городском управлении происходит дальнейшее разделение на функции формирования политики, которая концентрируется в одних органах, и на функции ее исполнения, которая может возлагаться на различные городские организации. В управление все шире внедряются механизмы рыночных отношений и современные методы менеджмента, используемые в частных компаниях, такие как маркетинг и логистика [3, с.127].

В деятельности городских органов основной упор делается на развитие аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, а также на повышение качества подготовки и принятия решений.

Происходит постепенный переход от частных показателей деятельности городских органов, таких как "экономия, эффективность, результативность", к

новым глобальным категориям "мониторинг и диагноз проблем, разработка новой политики, ее развитие и реализация" [19, с.146].

При разработке стратегий, программ и проектов учитывается, что их реализация будет проходить в период перераспределения полномочий между уровнями власти. В связи с этим одной из тенденций развития городского управления становится налаживание устойчивого, доверительного и взаимовыгодного партнерства органов местного самоуправления, жителей и бизнес-структур по решению задач городского развития. Особая роль в этом принадлежит формированию дееспособных структур самоорганизации населения [17, с.317].

В условиях недостаточности финансовых средств местных бюджетов для выполнения законодательно установленных полномочий местные органы власти осуществляют поиск дополнительных источников финансирования, предоставления определенных видов услуг путем привлечения организаций частного сектора.

При этом выделяются три группы городских услуг:

частные, которые оплачиваются потребителем и предоставляются организациями частного или общественного секторов;

общественные, которые финансируются местным бюджетом и предоставляются коммунальными предприятиями и учреждениями;

смешанные, которые могут финансироваться в разных пропорциях потребителями, государственным и местным бюджетами и предоставляются в зависимости от особенностей конкретного типа услуги, политики государства и местных органов власти.

Органы местного самоуправления привлекают частный сектор к производству конкретного вида городских коммунальных услуг, что способствует более эффективному их предоставлению и снижению финансовой нагрузки на местный бюджет. Однако нерационально привлечение структур частного сектора к предоставлению общественных услуг, в то время как для предоставления смешанных коммунальных услуг могут использоваться механизмы взаимодействия частного сектора и коммунального.

Одной из тенденций развития городского управления является создание информационно-аналитической службы города, которая призвана выявить ценность имеющейся информации, ее глубину и содержательность, степень отражения реальных процессов, необходимость принятия определенных управленческих решений. Обеспечение достаточной по объему и качеству информацией позволяет руководителем города избежать возможных ошибок.

Важной составляющей совершенствования процесса городского управления выступает развитие системы управления персоналом, включая: подсистему оплаты труда и стимулирования муниципальных служащих; подсистему обучения и повышения квалификации, методы отбора сотрудников; формы аттестации и критерии оценки.

Современные тенденции развития городского управления выявили ряд проблем, которые нуждаются в своевременном решении:

рациональное разграничение полномочий между городским, региональным и городским управлением, и прежде всего в сфере бюджетных отношений и отношений собственности;

совершенствование методов и структур управления в целях повышения эффективности всей системы городского управления;

создание системы подготовки высококвалифицированных городских кадров, способных принимать самостоятельные решения в реальном масштабе времени;

наиболее важные стратегические решения носят сложный, комплексный характер и связаны со специальными научными исследованиями;

органы городского управления должны функционировать с использованием высококвалифицированного персонала, обладающего определенным уровнем профессионализма и творческого потенциала.

Анализ мирового опыта внедрения управленческих инноваций в муниципальную службу позволяет выделить ряд общих для всех стран параметров:

статус муниципального служащего, как правило, закреплён в соответствующих правовых документах;

обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной профильной подготовки;

для повышения профессиональных навыков и карьерного роста муниципальный служащий регулярно должен проходить курсы повышения квалификации.

В системе подготовки кадров для муниципальной службы за рубежом можно выделить следующие моменты, которые целесообразно использовать в отечественной практике:

существование четких критериев оценки компетентности муниципальных служащих позволяет более четко формулировать обязанности служащих и обуславливает обязательность повышения уровня их профессионализма;

содержание учебных программ отличается большой гибкостью, позволяя оперативно реагировать на цели и задачи текущей, политической и социально-экономической ситуации.

Организация процесса городского управления ориентирована прежде всего на потребителей, на учет интересов и удовлетворение потребностей населения. Здесь важно не только учитывать интересы населения, но и учесть и использовать непосредственную связь между уровнем и качеством жизни населения с конкурентоспособностью государственной, региональных и городских экономик.

Важным условием эффективности городского управления является наличие такой организационной структуры органов управления, которая бы обеспечивала оптимальное сочетание различных видов управленческой деятельности для успешного управления и достижения влияния на результаты деятельности по самоуправлению, воспроизводству, увеличению городских ресурсов.

Организационная структура управления городами представлена совокупностью органов управления и их структурных звеньев, состоящих из отдельных элементов, устойчивых связей и отношений, в рамках которых протекают управленческие процессы.

Обобщенно систему органов управления городом можно представить как взаимосвязанную совокупность активных структурных составляющих органов управления, в которых сосредоточено ядро местного самоуправления, и органов управления относительно самостоятельными подсистемами города. Они создают условия, принимают и реализуют решения, связанные с жизнеобеспечением и жизнедеятельностью территории, связаны общими целями, назначением субъектов управленческой инфраструктуры.

Управленческая инфраструктура города при этом выполняет роль каркаса, на котором создаются, группируются, функционируют и развиваются все сферы жизнедеятельности людей [117, с.510]. В ней зарождаются собственные и поддерживаются все другие прогрессивные инновационные идеи бытия и его развития на территории города. Поэтому рационализации эффективности организационных схем и организационных форм управления отводится ключевая роль в обеспечении целей и задач социально - экономического развития города [16, 108].

Основным элементом и составной частью внутренней и внешней среды в системе управления социально-экономическим развитием города являются организационные структуры управления [16, 108, 119].

Под организационной структурой городского управления понимается совокупность звеньев (органов, подразделений, исполнителей), находящихся во взаимосвязи и взаимозависимости, имеющих определенные права, обязанности и ответственность и выполняющих определенные функции. Она должна отвечать принципам адаптивности, адекватности и экономичности.

Управленческой наукой систематизированы типовые модели организационных структур и подходы к определению закономерностей и методов их формирования и развития [111, 112, 120]. Наиболее распространенными считаются объектно-целевой, ситуационный, системный и процессный подходы, содержание и особенности применения которых систематизированы в табл. 3.2.

Следует отметить, что необходимость использования процессного подхода обусловлена тем, что «процесс» является базовым элементом в ряде управленческих инструментов. Под процессом понимают устойчивую целенаправленную совокупность взаимосвязанных видов деятельности, которая превращает «входы» в управленческую систему в ее «выходы», имеющие ценность для потребителей.

Особенностью управленческих процессов является то, что большинство из них являются сквозными и выполняются в различных управленческих подразделениях и звеньях. Вторым важным свойством процессов управления является практически стандартный набор их функций, хотя методы выполнения последних, информация и границы достижения результатов могут существенно отличаться.



Таблица 3.2

**Подходы к формированию и развитию организационных структур**

Наименование	Содержание	Особенности использования
Объектно-целевой подход	Предполагает поиск способов связи элементов системы и их взаимодействия	Для выявления причинно-следственных связей между элементами, количественные значения параметров взаимодействующих элементов, особенности коммуникационных процессов и характер поведения субъектов управления, являющихся многоцелевыми, содержательно-социальными с множеством системных и локальных связей во внутренней и внешней среде, где решаются сложные, комплексные проблемы развития
Ситуационный подход	Построение структур, способных учитывать изменения в окружающей среде	При этом принимают во внимание следующие факторы: внешняя среда, технология управленческого труда, стратегический выбор руководства по отношению к целям организации, поведение работников
Системный подход	Обеспечивает многоаспектное рассмотрение организационных структур	Учитывается количество элементов и отношений между ними, частей организационных структур и другие системные характеристики
Процесный подход	Позволяет направить деятельность всех органов управления на достижение конечного, измеряемого результата поставленных целей	Совершенствование процессов осуществляется за счет внедрения новых управленческих связей, отношений и качественно нового содержания, определяющего новый результат управленческих действий. Совершенствование одной из функций процесса управления должно предусматривать определенные изменения свойств и расширение возможностей других функций

Что касается типовых моделей организационных структур, то они включают: линейно-функциональную, матричную, дивизиональную, сетевую и программно-целевую. Их особенности и возможности использования в системе городского управления раскрыты в табл.3.3.

Использование совокупности подходов и моделей проектирования организационных структур управления, по мнению специалистов, позволяет создать гибкую конгломератную структуру органов управления городом на корпоративных началах, которая способна обеспечить адаптируемость органов управления к динамическим изменениям [121, с.513]. Ее проектирование построено на сочетании преимуществ системного, объектно - и проблемно - целевого, процессного и ситуационного подходов.

**Типовые модели организационных структур**

Наименование модели	Особенности построения	Возможности использования в системе городского управления
Линейно-функциональная	Предполагают разделение труда, при котором линейные органы управления имеют право принимать решения и издавать распоряжения, а функциональные – планируют, информируют, координируют и консультируют руководителей линейных звеньев	Связи «руководитель – подчиненный» строятся по иерархическому принципу. Руководители функциональных подразделений формально не наделены правами распоряжаться ресурсами, они управляют только непосредственными подчиненными
Матричная модель	Формируются из команды специалистов каждого функционального подразделения или функционального звена и могут быть постоянной командой в корпоративном подразделении или командой на период работы над каждым отдельным проектом	Позволяют обеспечивать осуществление совместных межсистемных программ и проектов развития управляемых подсистем города
Дивизиональная модель	Основана на выделении однородных по содержанию видов деятельности и сложных по количеству объединения хозяйствующих субъектов. Сочетание централизованного стратегического планирования с оперативным, тесная взаимосвязь с потребителями их услуг и полная ответственность низших уровней за результаты деятельности	Используются при разделении города на отдельные подсистемы и соответствующие уровни управления с предоставлением им оперативно-производственной самостоятельности и перенесением на этот уровень ответственности за конечный результат
Сетевая модель	Основана на передаче на контрактной основе другим структурам части своих функций, позволяет сосредоточить внимание корпоративного органа на главных функциях, базируется на групповой, командной работе и обеспечивают согласованность и адаптируемость действий к внешней среде	Позволяет создать условия полицентричности в управлении объекта-субъекта за счет небольших групп менеджеров городского управления, контролирующих выполнение отдельных функций управления в различных сферах жизнедеятельности города

Функционирование корпоративных организационных элементов, формирование и реализация результатов управленческих процессов представлены в контуре управленческой инфраструктуры, для построения которой используются элементы дивизиональной, матричной, сетевой и линейно- функциональной моделей организационных структур.

К основным преимуществам органа управления, построенного на корпоративных началах, относится организационная гибкость, повышение эффективности использования человеческих ресурсов, возможность функциональных специалистов участвовать в разработке и принятии решений [112, с.208].

Следует отметить, что построение системы городского управления на корпоративных началах является довольно трудоемким и достаточно дорогостоящим процессом, поскольку задействует технологии «жесткого» реинжиниринга. Технология «мягкого» реинжиниринга применяется в методике организационных изменений, основанной на использовании следующих моделей оценки организационного потенциала (организационной структуры и организации деятельности) [122-126].

Модель комплексного анализа организационной структуры и оценки ее соответствия условиям функционирования состоит из пяти блоков показателей, позволяющих оценить функциональную и целевую определенность, уровень эффективности использования персонала, экономичность (уровень минимизации затрат на управление), гибкость (возможность адаптироваться к изменчивости условий функционирования), оперативность и надежность в подготовке и принятии решений [123].

Модель оценки потенциала конфликтности организационной структуры позволяет определить факторы, влияющие на возникновение конфликтов, их значимость, рассчитать коэффициенты оценки потенциала конфликтности и вероятность его проявления в процессе функционирования организации [122].

Модель управления потенциалом коммуникаций направлена на обеспечение эффективной связи между структурно - функциональными и административными ресурсами. Основной целью является координация работ, решение проблем, распределение информации и преодоление конфликтов. Управление осуществляется по результатам оценки сложности коммуникаций в зависимости от взаимосвязи задач, подлежащих решению, возможностей координации задач (согласование результатов), а также группировки по областям принятия решений за счет увеличения скорости согласования результатов, распределения ресурсов и возможностей маневрирования ресурсами [ 124 ].

Модель комплексной оценки эффективности использования организационного потенциала в разрезе его составляющих организационной структуры и организации производства осуществляется посредством определения критериев оценки степени надежности организационных структур управления, степени использования рыночных возможностей для достижения

целей функционирования и развития, а также степени использования внутренних возможностей достижения поставленных целей при минимизации расходов [ 125 ].

Модель управления организационным потенциалом на основе использования системно-синергетического принципа предусматривает определение уровня организационного потенциала с точки зрения возможностей достижения ожидаемого синергетического эффекта. При этом определяются возможности оптимального распределения элементов организационной структуры и организации производства для достижения максимально возможного синергетического эффекта на основе использования матрицы преимуществ и системы балльных оценок [ 126 ].

Указанные модели целесообразно объединить и сформировать синтетизированную модель, с помощью которой можно осуществлять выбор модели в соответствии с потребностями управления организационного потенциала при максимальном использовании общих данных и минимизации введения дополнительных показателей. Предлагаемый подход к формированию синтетической модели реализуется путем использования комплексной системы оценки и формирования решений по управлению организационным потенциалом экономической системы.

Представленные модели достаточно легко адаптируются к практике управления организационным потенциалом города и его составляющих при реализации методики планирования организационного развития и организационных изменений.

Формирование и развитие организационно-экономического обеспечения осуществляется в контексте соответствия функционированию механизма городского управления и обычно включает оптимизацию организационных структур и совершенствование экономического механизма.

Оптимизация организационных структур городского управления предполагает использование подходов к определению типовых моделей, закономерностей и методов формирования и развития организационных структур [16, с.75; 127, с.510; 128, с.281]. Радикальные изменения в организационной структуре осуществляются на основе использования технологии реинжиниринга. Для реализации нерадикальных изменений в оргструктуре городского управления целесообразно использование адаптированного комплекса моделей управления организационным потенциалом интегрированных структур. В состав комплекса входят: модель оценки соответствия оргструктуры условиям функционирования по пяти группам формальных параметров (в частности, экономичность, гибкость, оперативность, надежность, целевая и функциональная определенность, а также эффективность использования персонала), модели оценки уровня коммуникативности и конфликтности организационного потенциала, а также оценки эффективности его использования и определения степени синергетичности. В процессе использования комплекса моделей формируется информация, которая позволяет осуществлять планирование организационных изменений и организационного развития на основе соответствующей методики.

Методика планирования организационных изменений включает три стадии (подготовительную, проектную и внедрение), основанные на использовании стратегических принципов, и предусматривает осуществление адаптивных изменений, формирование новых качеств персонала и его внеэкономическое стимулирование [129]. При этом системные и регулярные изменения в оргструктуре управления (ОСУ) осуществляются за счет выполнения основных функций планирования, поддержания общей управляемости объекта, качественного выполнения функций и обеспечения межфункционального взаимодействия [125, с.233; 128, с.327]. Процесс планирования организационных изменений предполагает выполнение следующих процедур: определение проблемы и задач развития ОСУ; планирование; оценку ресурсного и коммуникационного обеспечения; разработку, внедрение и мониторинг проектов организационного развития.

Предложенная методика апробирована на материалах проекта, связанного с переходом органов местного самоуправления от субординационного в координационный подход при управлении городом с районным делением, а также при обосновании перехода от линейно-функциональной структуры управления большим коммунальным предприятием по территориальному делению к дивизиональной структуре по стадиям технологического процесса (генерация, передача, сбыт тепловой энергии) в разрезе округов.

Апробирование показало, что при проектировании изменений в организационной структуре управления целесообразна поддержка соответствующей эффективности выполнения функций (процессов). Поэтому в технологии управления проектами необходимо использовать типовые программы поддержки принятия организационных решений или оригинальную методику на основе критериев оценки бюджетной, экономической и социальной эффективности.

Объективная необходимость развития организационно-экономических основ городского управления обусловлена тем, что город является сложной организационно-экономической территориальной системой, деятельность которой осуществляется в условиях подвижной среды, неопределенности и риска. Принятые решения серьезно влияют на функционирование и развитие города, достижение им цели роста качества жизни населения, нуждаются в их адекватности и обоснованности.

Исследование процесса городского управления и его обеспечения целесообразно осуществлять в теоретическом, аналитическом и прикладном аспектах. Для исследования городского управления в теоретическом аспекте используются принципы институциональной теории, общие и специальные законы организации. В аналитических исследованиях необходим учет многоуровневого и многозвенного характера организации принятия решений в системе городского управления. Прикладные аспекты организационно-экономического обеспечения городского управления связаны с оптимизацией организационной структуры управления и совершенствованием экономического механизма.

Решения по оптимизации организационной структуры и планированию

организационных изменений в системе городского управления целесообразно формировать с использованием моделей, оценивающих соответствие оргструктуры условиям функционирования организации, ее коммуникативность и конфликтность, а также эффективность и синергетичность использования организационного потенциала. При планировании развития организационной структуры необходимо оценивать возможности поддержания оптимальной стоимости выполнения функций (процессов) соответствующего качества за счет использования элементов проектного анализа.

## **ГЛАВА 4. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ**

### **4.1. Теоретические принципы стратегического планирования социально-экономического развития городов**

Теория и практика социально-экономического развития городов свидетельствует о том, что сосредоточение усилий органов государственного и местного управления на решении только текущих проблем приводит не столько к социально-экономическому росту, сколько к постепенной деградации системы жизнеобеспечения территорий. Учитывая это, крайне необходимыми становятся действия, направленные на перспективу, которые закладывают основу качественных преобразований.

В новых социально-экономических и геополитических условиях особую актуальность для городов Украины приобретает проблема определения своего места в государстве и мире. Новая реальность требует изменить систему приоритетов таким образом, чтобы получили развитие те направления, которые обеспечивали бы повышение конкурентоспособности городов. Как показывает мировой опыт, именно для достижения этой цели крайне необходимо привлечение стратегического планирования.

На протяжении последних лет стратегическое планирование существенно расширило сферу своего присутствия в экономике постсоветских стран. Стратегию активно разрабатывают предприятия, города и регионы, министерства, правительства в целом. Однако общая методологическая и методическая база реального стратегического планирования отсутствует. Это создает трудности не только при разработке, но и при анализе, сравнении, согласовании и агрегации стратегических планов всех уровней экономики. Недостаточно исследованными остаются вопросы развития стратегии и ее практической реализации, ориентированные на человека. Именно такая ориентация может быть важным фактором научно обоснованного выбора стратегии развития города.

С переходом к рыночным условиям хозяйствования система централизованного планирования, которая опиралась на жесткое деление ресурсов и командно-административное управление, продемонстрировала свою непригодность. Но это не означает полный отказ от любого планирования. Управление постиндустриальным типом экономики невозможно без стратегического замысла, определения целей оперативной регуляции, координации из единого центра. Планом определяются направления развития экономики, стратегия достижения общей цели [131, с.29].

Планирование развития городов как механизм управления ими вызывает все растущий интерес. Известно, что физическим планированием (по советской терминологии – составлением градостроительной, проектно-планировочной документации) в городах США стали интенсивно заниматься еще в начале прошлого столетия. После войны в странах с развитой рыночной экономикой, в частности в Великобритании, проявился интерес к экономическому

планированию на уровне городов, регионов и даже на национальном уровне. Все более укреплялась мысль о необходимости сочетания физического и экономического планирования, а также о необходимости разработок в рамках стратегического планирования. В странах с переходной экономикой внимание к этой группе вопросов в XX ст., как известно, было совершенно другим.

В середине 90-х годов в странах с переходной экономикой возникли новые подходы к планированию и прогнозированию. В России, например, очень бурно стали внедряться в практику государственной регуляции федеральные целевые программы поддержки регионального развития, стратегическое планирование и программирование на уровне городов, хотя в отдельных случаях эти стратегические планы развития городов мало чем отличались от планов комплексного социально-экономического развития советского типа.

В научной литературе существует два противоположных взгляда на понимание сути стратегии. В первом случае стратегия – это конкретный долгосрочный план достижения определенной цели, а формирование стратегии представляет собой процесс поиска определенной цели и составления долгосрочного плана. Такой подход основывается на том, что все изменения среды предсказуемы, имеют детерминированный характер и поддаются контролю и управлению. Во втором случае стратегией считают долгосрочное, качественно выверенное направление развития, которое должно привести систему к избранной цели [132].

Стратегическое планирование предусматривает системное определение четких целей и заданий, взаимоувязанных между собой и с имеющимся ресурсным потенциалом. Оно остается действенным даже в условиях динамических изменений рыночной среды, поскольку заранее учитывает возможности и угрозы внешнего окружения и допускает разработку нескольких альтернативных моделей развития, способных адаптироваться к изменениям среды.

Стратегическое планирование развития городов – это системный путь к управлению изменениями и достижению консенсуса в обществе, а также созданию общего виденья экономического будущего общества. Это творческий процесс определения проблем и согласования реалистичных целей, заданий и стратегий, осуществление которых решит эти проблемы. Стратегическое планирование является также мощным инструментом объединения бизнес-элиты и органов местной власти, которое имеет позитивное влияние на местный деловой климат и на решение вопросов, связанных с уровнем жизни населения [133].

В контексте перспективного развития городов тенденции, которые побуждают к стратегическому планированию, условно можно разделить на общемировые, общегосударственные и местные [134, с.43].

Среди общемировых тенденций следует отметить:

активизацию процессов глобализации в мире, свободный перелив капитала и обмен технологий между регионами различных стран;

усиление межрегиональной конкуренции за инвестиции;

ускорение изменений во внешней среде, необходимость быстрой адаптации к ним.



Общегосударственные тенденции определяют как необходимость, так и возможность применения стратегического планирования территориального развития в современной Украине. Необходимость поиска новых инструментов регуляции социально-экономического роста обуславливается углублением диспропорций в уровнях регионального, в том числе городского развития, а также отсутствием в государстве достаточного объема средств, которые можно было бы направить на преодоление этих диспропорций и стимулирование развития.

Среди факторов, которые создают возможность стратегического планирования будущих городов, выделяют такие:

постепенное укрепление системы местного самоуправления и последующая децентрализация системы принятия решений;

усиление ответственности органов местной власти за улучшение всех сфер жизнедеятельности территории, повышение качества предоставления общественных услуг.

Целесообразность внедрения стратегического планирования определяется и рядом местных факторов, таких как:

осмысление органами местного самоуправления тщетности надежд на решение местных проблем «сверху»;

повышение активности территориальной общины, которая именно от органов местной власти требует удовлетворения ее общественных потребностей на необходимом уровне;

понимание органами местного самоуправления невозможности собственными силами решить все проблемы и важности сотрудничества со всеми основными субъектами местного развития ради общего решения социально-экономических вопросов и построения желаемого будущего.

Для больших городов, как отмечается в работе [135], необходимость стратегического планирования предопределена следующими обстоятельствами:

стратегический план обеспечивает регуляцию перспективного развития города (региона), помогает принимать правильные решения с учетом стратегических целей;

в условиях социально-экономических преобразований, предусматривающих адаптацию структуры города к требованиям рыночной экономики и открытой международной конкурентной среды, стратегический план является наиболее адекватным инструментом, способным консолидировать усилия администрации и территориальной общины в решении проблем повышения занятости, развития городского транспорта и т.п.;

разработка стратегического плана способствует улучшению имиджа города (региона), создает единственный вектор усилий всех активных сил территориальной общины;

наличие стратегического плана – обязательное требование при реализации больших инвестиционных проектов с иностранным участием;

рост самостоятельности городов в связи с децентрализацией управления и планирования, которая проводится в стране;

необходимость учета и координации интересов разных слоев городского населения, и прежде всего сотрудничества органов самоуправления с коммерческими структурами и фирмами различной формы собственности.

Стратегическое планирование социально-экономического развития городов позволяет:

во-первых, повысить научное и практическое обоснование социально-экономических и организационных мероприятий, значительно расширить круг участников планировочного процесса, полнее учитывать их интересы и потребности;

во-вторых, создать прозрачные и заранее определенные возможности для достижения общей цели, объединения материальных и финансовых ресурсов субъектов различной формы собственности, что дает возможность сократить сроки достижения конечных целей;

в-третьих, направить совместные усилия местных органов власти и органов местного самоуправления на решение безотлагательных экономических проблем, активно влиять на стабилизацию ситуации в социально-экономической и общественно-политической сферах;

в-четвертых, использовать огромный потенциал территорий для активизации экономических преобразований и развития человеческих ресурсов [134, с.43].

Следует отметить, что наряду с преимуществами стратегического планирования существует также ряд проблем, которые значительно препятствуют его применению в городах. К наиболее острым проблемам, требующим первоочередного решения, по мнению специалистов [136]., относятся:

в стране происходит развитие исключительно больших городов, что ставит под угрозу стабильность развития государства в целом;

отсутствуют единые подходы, обеспечивающие развитие городов, а также прозрачные критерии распределения государственных средств на развитие территорий;

наблюдается колоссальный разрыв в показателе бюджетной обеспеченности между столицей и остальными городами; отсутствуют нормативы минимальной бюджетной обеспеченности городов по стране (в процентном отношении к бюджетной обеспеченности столицы).

На наш взгляд, этот перечень следует дополнить отсутствием в Украине должной нормативной, организационной и методологической базы стратегического планирования.

Как отмечается в источнике [137, с.114], для осуществления стратегического планирования развития городов необходимы:

1) законодательная база – она представлена законами Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины», «О стимулировании развития регионов» и т.п. Возможность стратегического планирования на местном уровне следует из положений Европейской Хартии местного самоуправления [14], в которой отмечена «необходимость консультироваться, по мере возможности, с

органами местного самоуправления при планировании и принятии решений по всем вопросам, которые касаются их непосредственно»;

2) ресурсная база (финансовая, кадровая и т.п.), которая обеспечивает возможность реализации стратегии социально-экономического развития городов;

3) организационная и институциональная базы – наличие соответствующих организационных структур и институтов также способствует внедрению стратегического планирования в повседневную деятельность органов местного самоуправления;

4) методологическая и методическая базы – обеспечивают научность, реальность разработанной стратегии города.

Особенностью стратегического планирования и реализации стратегий социально-экономического развития является то, что в системе «национальная экономика – макроструктурная отрасль, – область – город – поселок – село – предприятие» должна проследиваться целостность. Стратегии социально-экономического развития на микро- и макроуровнях не должны противоречить друг другу. Лишь при условии взаимного согласования разработки и внедрения стратегических планов на всех иерархических уровнях можно обеспечить эффективность функционирования всей системы стратегического планирования. В частности, в основу этой системы должен быть заложен комплексный методический подход как базис разработки и реализации стратегий и стратегических планов [138].

Процесс стратегического планирования развития города должен проходить в несколько этапов:

этап 1 – стратегический анализ стартовых условий и исходных предпосылок социально-экономического развития города на рассматриваемую перспективу;

этап 2 – стратегическое прогнозирование комплексного социально-экономического развития города;

этап 3 – непосредственная подготовка документов стратегического планирования;

этап 4 – осуществление социально-экономического мониторинга.

В процессе стратегического планирования социально-экономического развития городов разрабатываются следующие документы [137, 139]:

1) концепция социально-экономического развития города, то есть прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегическом выборе, стратегических целях и приоритетах развития территории, основных положениях стратегии и социально-экономической политики;

2) программа комплексного социально-экономического развития города – основной прогнозно-проектный документ, содержащий совокупность увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации мероприятий, направленных на достижение целей социально-экономического развития и реализацию стратегического выбора;

3) программы по направлениям развития:

целевые программы – программы, направленные на достижение отдельных целей развития (подцелей), например, программы развития образования, здравоохранения, жилищного хозяйства и т.п.;

программы по отдельным составляющим этих сфер, например, программы компьютеризации школ, оснащения медицинских учреждений, развития индивидуального жилищного строительства;

ведомственные программы – программы по направлениям деятельности органов (структурных подразделений) местной администрации;

4) стратегический план – документ, содержащий систему конкретных заданий с указанием сроков их выполнения, ответственных исполнителей, обеспечивающий создание условий для реализации стратегии.

Выполнение указанных документов должно измеряться количественными и качественными показателями, иметь конкретного адресата и исполнителей. Предложенные концепции и программы развития не должны входить в противоречие между собой. Лишь при таких условиях стратегическое планирование городского развития становится инструментом повышения конкурентоспособности городов и достижения европейских стандартов, а также становится средством сплочения различных субъектов территориального развития вокруг новых ценностей и долгосрочных приоритетов.

#### **4.2. Опыт стратегического планирования в городах Европы и Америки**

Кроме теоретической стороны, важное значение имеет изучение практического опыта в области стратегического управления развитием городов, в частности опыта, накопленного в зарубежных странах.

В 1992 г. на первом Всемирном Саммите Мира под эгидой Комиссии ООН по окружающей среде обсуждались проблемы устойчивого развития Земли. Главами государств 179 стран мира было принята «Повестка дня на XXI век», которая является глобальным планом действий и наибольшим достижением в области обеспечения комплексного рассмотрения экологических, экономических и социальных проблем на основе единой стратегии. Предложения, изложенные в Повестке, были дополнены и доработаны на нескольких конференциях ООН по проблемам народонаселения, социального развития городов и продовольственной безопасности.

Обеспечение устойчивого развития предусматривают концентрацию усилий в трех ключевых направлениях:

1) экономический рост и справедливость – применение комплексного подхода к стимулированию долгосрочного экономического подъема на основе равных возможностей для всех;

2) сохранение природных ресурсов и охрана окружающей среды, поиск экономически приемлемых путей решения проблемы сокращения потребления ресурсов, прекращения загрязнения окружающей среды;

3) социальное развитие:

удовлетворение потребностей людей в рабочих местах, продовольствии,

образовании, энергии, медицинской помощи, воде и т.п.;

заботливое отношение к культурному и социальному разнообразию, соблюдению прав работников;

обеспечение возможностей всех членов общества участвовать в принятии решений, влияющих на их судьбу [140].

Несмотря на общность задач, методы стратегического планирования в различных странах и городах имеют свои особенности.

В Великобритании одним из главных принципов территориального развития является правило, согласно которому повышение экономической активности в большей степени обеспечивается за счет локального развития, чем вследствие перераспределения ресурсов и видов деятельности. Из этого следует необходимость приближения процесса формирования политики к местным центрам принятия решений [141].

В связи с многовековыми традициями использования прецедентного права система стратегического планирования Великобритании осложняется тем, что правительство не имеет широких полномочий для реализации политики стратегического планирования по всей вертикали органов исполнительной власти. Принцип, согласно которому правительство передает свои полномочия местным органам, отражается и на иерархии документов стратегического планирования.

Юридической основой функционирования системы и осуществления процесса стратегического планирования на общегосударственном уровне является «Закон о планировании и обязательном приобретении», принятый парламентом в апреле 2004 г. Но данный документ регламентирует политику правительства Великобритании в построении системы стратегического планирования только на региональном и местном уровнях.

В Акте о местном самоуправлении (LGA-2000), который был принят правительством Великобритании в 2000 г., значительное внимание уделяется стратегическим подходам к управлению. Предоставляя органам местного самоуправления широкие полномочия, LGA-2000 требует, чтобы эти органы разрабатывали стратегию для улучшения экономического, социального, экологического положения общины на своей территории, а также для осуществления вклада в развитие всей страны. Во время подготовки этой стратегии орган местного самоуправления должен, с одной стороны, взаимодействовать с общественностью, а с другой – руководствоваться правительственными инструкциями.

Большое количество «дочерних» стратегических документов провинций Великобритании (Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии) отображает общие тенденции, касающиеся реализации устойчивого развития как центральной идеи системы планирования, обеспечения прозрачности и подотчетности системы стратегического планирования.

Несмотря на территориальную самостоятельность провинций Великобритании, правительство разрабатывает стратегические документы национального уровня. Так, 7 марта 2005 г. утверждена стратегия устойчивого развития «Охраняя будущее», взамен принятой ранее стратегии «Повышение качества жизни».

Стратегия имеет следующие разделы: «Формулирование основных принципов стратегии устойчивого развития», «Предоставление помощи населению относительно лучшего выбора», «Принципы единой экономики для планеты: устойчивое потребление и производство», «Противостояние наибольшей угрозе – изменению климата и энергетическим проблемам», «Будущее без неприятностей: защита природных ресурсов и улучшение окружающей среды», «От локального к глобальному: создание постоянных обществ и наиболее справедливого мира», «Обеспечение реализации стратегии».

Стратегия разработана на основе обязательств Европейского Союза относительно внедрения национальных стратегий стабильного развития, хотя такие обязательства юридически и не закреплены. Правительство и администрации провинций определили, что цели стратегического планирования должны направляться не только на достижение эффективности процесса, но и на поиск механизма планирования, поддерживающих стабильное развитие. Стратегия содержит около 48 показателей, посредством которых должна оцениваться эффективность стабильного развития [142].

Принципиальным моментом стратегического планирования в Великобритании является обеспечение активной позиции представителей местного населения, их непосредственного участия в разработке стратегии развития городов. Учитывая это, полезным является опыт города Бирмингема, где кроме регулярных опросов и ежегодных исследований общественного мнения создана постоянно действующая общественная группа, в состав которой входит тысяча представителей городской общины. К основным темам, которые выносятся на общее обсуждение в Бирмингеме, можно отнести такие:

- общее восприятие жителями имиджа города;

- качество и востребованность муниципальных услуг;

- определение процента граждан, которые периодически обращаются в городской совет;

- приоритеты граждан в бюджетных расходах и т.п. [117].

Особый интерес для Украины вызывает опыт стратегического планирования в городах Великобритании, которые во второй половине XX ст. столкнулись с проблемой закрытия больших промышленных предприятий. К таким городам относятся Шеффилд (закрытие предприятий металлургической промышленности), Мэнсфилд (закрытие шахт), а также Глазго (закрытие предприятий судостроения). С целью преодоления серьезных социально-экономических проблем возникла необходимость поиска новых путей развития. Стратегия возрождения городов была основана на работе с проектами, направленными на создание благоприятной среды для экономического развития и увеличения числа партнерств.

Новые стратегические планы городов Шеффилд и Мэнсфилд предусматривали:

- инвестирование в развитие новых отраслей, инфраструктуры и профессиональных знаний;

- поощрение новых партнерств и деятельности, направленной на

осуществление программы развития;

содействие повышению качества окружающей среды.

Выполнение этих планов позволило привлечь в города новые компании и создать дополнительные рабочие места. В Шеффилде ускорилось развитие розничной торговли, было построено несколько крупных торгово-розничных предприятий, в том числе торговые центры Castle Market и Meadow Hall. На смену традиционным отраслям пришли высокотехнологичные наукоемкие производства. На границе между Шеффилдом и Ротеремом в настоящее время располагается технопарк AMP (Advanced Manufacturing Park), в котором специалисты университета Шеффилда и компаний AMRC, Boeing, Rolls Royce, Castings Technology International, Dormer Tools, Bromley Technologies ведут разработки в области энергетики, автомобилестроения, военного и гражданского самолетостроения. В Шеффилде 6,9% рабочих мест приходится на туристическую индустрию и смежные отрасли. Благодаря удачному стратегическому планированию оба города стали многопрофильными населенными пунктами с высоким уровнем экономического развития.

Новой стратегией города Глазго было изменение его внешнего вида и привлечение инвестиций в развитие туристической индустрии. В середине 1950-х муниципалитет города принял программу, нацеленную на уничтожение городских дебрей, в результате чего были снесены 32 тысячи домов, признанных нежилыми, улучшена транспортная система. Особый акцент делался на увеличении важности города. Глазго ставил своей целью играть ведущую роль в экономической, социальной и культурной жизни Шотландии. В 1990 г. Глазго был удостоен статуса Культурной столицы Европы (впервые это почетное звание было присвоено нестоличному городу), в 1999 г. стал Британским городом архитектуры и дизайна, а в 2003 г. был объявлен Спортивной столицей Европы. В Глазго открывались новые музеи и концертные площадки, начали проходить ежегодные тематические фестивали. Позитивные изменения коснулись и экономики города – началось активное развитие сферы услуг, резко упал уровень безработицы, а уровень ВВП относительно других городов Великобритании стал уступать лишь Лондону и Эдинбургу. В настоящее время Глазго считается в Шотландии городом, который наиболее динамически развивается в экономическом отношении [143].

В Канаде в начале 1980-х годов были сделаны определенные шаги для внедрения стратегического планирования на уровне федеральных департаментов. Департаменты учились использовать стратегическое планирование как процесс, позволяющий оценивать внешнюю и внутреннюю среду, определять главные приоритеты. В некоторых департаментах внедрение стратегических подходов осуществлялось с акцентом на стратегическое мышление, которое способствует широкому обсуждению и согласованию плановых намерений без попыток создать плановый документ. В других департаментах стратегическое планирование использовалось в качестве способа выработать у топ-менеджеров чувство необходимых изменений, сосредоточивая внимание на продуцировании релевантной информации. Отдельные департаменты рассматривали стратегическое планирование как

основополагающий процесс принятия решений, который заканчивается принятием и публикацией планового документа. В большинстве случаев содержание планирования ограничивалось определением миссии и управленческой философии и разработкой общих стратегических планов объемом от нескольких до пятидесяти страниц. В результате этой работы большинство департаментов перешли от планирования с внутренней ориентацией к планированию на основании ожидаемых изменений во внешней среде.

Ярким примером такого подхода является стратегическое планирование в канадском городе Большой Питерборо. Для разработки плановых документов развития города был осуществлен анализ влияния современных тенденций. Он содержит в себе анализ тенденций на основных рынках, которые оказывают влияние на успешность процесса экономического развития в Большом Питерборо в целом. Всего было выделено больше 40 тенденций, главные из которых [143]:

- многонациональное переселение в США;
  - рост Большого Питерборо и возрастание внутренней напряженности;
  - изменения в структуре занятости: тяготение к контрактной или надомной работе;
  - дополнительные карьерные возможности, в частности увеличение числа индивидуальных предпринимателей;
  - повышение требований со стороны потребителей к качеству и уровню сервиса;
  - тенденция к уменьшению масштабов корпораций: тяготение к малому бизнесу;
  - рост автомобильных грузоперевозок в сравнении с железнодорожными;
  - расширение сети гипермаркетов, усиление роли позиционирования при продвижении товаров;
  - рост электронной коммерции;
  - увеличение влияния СМИ;
  - изменение больничной структуры;
  - «старение» население;
  - озабоченность проблемами безопасности и охраны (закрытые поселения);
  - склонность к увеличению расходов на отдых;
  - фокусирование приоритетов на семейных и индивидуальных ценностях;
  - пробуждение интереса к духовным ценностям;
  - использование добровольной помощи (волонтеров);
  - использование ресурсов частного сектора для поддержки программ социального развития;
  - сбалансированность государственного бюджета;
  - избыточная государственная регуляция в частном секторе;
  - рост популярности получения образования в негосударственных учебных заведениях;
  - партнерство частного бизнеса и академических структур.
- Глубокое исследование каждой из тенденций дало возможность более



полно учесть проблемные аспекты, а также интересы общества при разработке стратегического плана развития города. Данный план складывался как «живой» документ, который должен беспрестанно изменяться вместе с рыночными тенденциями и отвечать тем возможностям, которые представятся в будущем. Для выявления возможностей (так же, как и угроз) был проведен SWOT-анализ.

Разработкой и воплощением в жизнь стратегических заданий в Большом Питерборо занимается Корпорация экономического развития Большого Питерборо, созданная в августе 1998 г. в результате слияния нескольких организаций: отдела экономического развития города, отдела экономического развития округа, бюро туризма, корпорации промышленного развития, экономического совета области.

В полномочия корпорации входит поддержка и развитие существующих, а также привлечение новых отраслей экономики города и округа, включая сферы экономического развития – промышленность, туризм, сельское хозяйство и др.

Кроме подобных организаций, в Канаде функционируют специально созданные профессиональные ассоциации специалистов по экономическому развитию, члены которых привлекаются к участию в диверсификации и развитии местной экономики. С целью профессиональной подготовки таких специалистов более 30 лет назад были созданы многочисленные образовательные программы, в том числе «Программа экономического развития Университета Ватерлоо» [144].

Значительную роль в стратегическом планировании играют и рядовые жители Канады. Местные органы управления предоставляют гражданам и предпринимателям широкие возможности для участия в принятии решений, касающихся городского дизайна, социальных программ и т.п.

Поражающие результаты практической реализации методологии стратегического планирования демонстрирует опыт США, где важнейшей особенностью является высокая степень институционализации стратегического планирования на правительственном уровне.

Стратегическое планирование США, в сравнении с другими странами, является наиболее структурированной системой с четко определенными функциями. Законодательным документом, определяющим процедуры стратегического планирования на общегосударственном уровне, является закон «Об эффективности и результатах деятельности правительства», принятый в 1993 г. Документ определяет иерархию стратегического планирования, а также конкретные временные рамки подготовки плановых документов. Он состоит из 11 разделов: «Краткая аннотация»; «Полученные данные и цели»; «Осуществление стратегического планирования»; «Составление ежегодных планов эффективности и механизм отчетности»; «Управленческая подотчетность и гибкость»; «Пилотные проекты»; «Почтовая служба США»; «Осуществление подготовки»; «Внедрение закона»; «Технические и согласительные приложения». Этот закон обязывает все министерства, правительственные агентства и департаменты разрабатывать стратегические планы, а также годовые планы как часть стратегических и готовить ежегодные отчеты о выполнении планов. Данный закон, являющийся частью

всеобъемлющей административной реформы, сосредоточил внимание именно на необходимости изменения стиля мышления администраторов, углубленного понимания конечного результата и качества работы. Закон GPRA и инструктивные материалы к нему детально описывают технологию и процедуры стратегического планирования [142].

Необходимо отметить, что на подготовку к массовой имплементации закона был отведен немалый срок – с 1993 по 1997 г., что позволило подготовить персонал государственных служб и проработать на пилотных проектах технологию планирования.

Важной предпосылкой, определившей переход к практике стратегического управления в США, является децентрализация процесса подготовки и принятия управленческих решений в области социально-экономического развития территорий.

Реализация принципа делегирования полномочий в США находит практическое отображение в концепции местного сообщества и связана с разработкой стратегий его развития, которые включают:

- оценку масштаба хозяйственной деятельности и допустимой антропогенной нагрузки на естественную среду территории, которую занимает местное сообщество;

- определение потребностей сообщества и доступности экономических, природных человеческих ресурсов для их обеспечения;

- совершенствование системы местного самоуправления и внедрение в ее практику принципов устойчивого развития;

- привлечение членов территориальной общины к принятию управленческих решений, касающихся ключевых вопросов муниципального развития [145].

Практическая подготовка стратегических планов развития территорий в США становится возможной благодаря существованию специализированных комиссий или агентств по экономическому развитию, отвечающих за подготовку целевых программ повышения качества жизни населения, усиления конкурентных позиций территорий и т.п. К перечню основных заданий таких программ можно отнести содействие развитию бизнеса, росту объемов производства перспективных товаров и услуг, созданию рабочих мест. Специализированные комиссии, агентства активно участвуют в решении вопросов совершенствования ресурсного потенциала районов и поселений [141].

Многочисленные примеры разработки стратегических планов различными правительственными структурами США дают основания сделать вывод о повышении уровня осознания управленцами потребностей населения и собственных заданий, более системного представления целей деятельности и ее результатов.

Таким образом, анализ зарубежного опыта в области стратегического планирования социально-экономического развития городов позволяет сделать следующие выводы.

Накопленный опыт свидетельствует о позитивном влиянии на социально-

экономическое развитие городов стратегических подходов, декларирующих перенос акцентов с внутренних факторов на внешнее окружение.

Существуют различные подходы к формированию системы стратегического планирования – от четкого нормативно-правового определения системы (США) к системе, которая носит необязательный (законодательно не определенный) или рекомендательный характер (Великобритания).

Отличия в положении городов в региональной и национальной системах, иные важные экономические, политические, культурные и исторические факторы обуславливают разнообразие стратегий. В то же время существует перечень неизменных составляющих стратегических планов: эффективное применение передовых технологий и знаний, улучшение делового климата, стимулирование инвестиционной деятельности, формирование и развитие конкурентоспособных кластеров, содействие отраслям с высоким инновационным потенциалом, развитие городской инфраструктуры на инновационной основе, развитие туризма, увеличение процента занятости населения, повышение квалификации кадров, поддержка малого и среднего бизнеса, стимулирование процесса создания новых предприятий, внутреннее региональное сотрудничество, международные отношения и тому подобное.

Невзирая на различные подходы к реализации системы государственного управления и существенную разницу в структуре стратегических документов, логика построения системы стратегического планирования в большинстве стран является схожей. Важной предпосылкой, определившей переход к практике стратегического управления в ведущих странах мира, является децентрализация процесса подготовки и принятия управленческих решений, касающихся социально-экономического развития территорий.

Для разработки стратегических планов во многих городах Европы и Америки создаются специальные структуры, в которых сконцентрированы высококвалифицированные кадры, принимающие непосредственное участие в обосновании направлений и механизмов территориального развития.

Принципиально важным условием разработки стратегических планов является активная позиция местного населения, его непосредственное участие в разработке стратегии. К основным принципам разработки и реализации стратегий следует отнести также партнерство между властью и бизнесом, активное взаимодействие бизнеса и учебных университетов.

Среди основных тенденций, которые прослеживаются в стратегических планах многих городов, следует выделить введение экологического компонента в целевую функцию социально-экономического развития и усиление внешнеэкономического аспекта в планировании развития больших городов.

Учитывая, что Украина не имеет большого опыта в области стратегического планирования, целесообразно обратиться к опыту ведущих зарубежных стран. С этой точки зрения особый интерес вызывает практика стратегического планирования социально-экономического развития в городах, столкнувшихся в свое время с проблемой закрытия крупных промышленных предприятий и поставленных перед необходимостью перехода к многопрофильной деятельности (Шеффилд, Мэнсфилд, Глазго и т.п.).

### **4.3. Привлечение общественности к стратегическому планированию социально-экономического развития городов**

Управление городами принадлежит к сфере исключительной компетенции публичных институтов, в первую очередь – органов государственной и муниципальной власти.

Автор источника [146] считает, что город может рассматриваться как большая корпорация со своим управляющим (мэром), командой менеджеров, технологическими системами обеспечения и клиентами (жителями города). На наш взгляд, такой подход несколько некорректен, ведь жители не являются лишь потребителями услуг города – они являются творцами окружающей их среды; именно от их коллективных усилий зависит будущее города. Следовательно, при сравнении жителей населенного пункта с клиентами предприятия недооценивается их роль в развитии территории.

Одновременно с развитием города развивается живущий в нем человек, и наоборот, развитие отдельных личностей и общества в целом влияет на развитие города. Учитывая это, считаем необходимым учет интересов, потребностей и мнений всех групп населения при планировании развития города. Это же мнение высказано авторами работ [146, 147, 148].

Сегодня существует проблема, состоящая в противоречии между имеющимися программами развития города и городскими потребностями. Для формирования стратегического плана развития города необходимо определить категории его жителей: пенсионер, наемный работник, предприниматель, студент и т.д. Такой подход позволяет четко определить потребности различных групп жителей города и сформировать модель комфортного проживания и деятельности каждого субъекта.

Модель с ориентацией на человека разработана группой подготовки стратегического плана развития города Винницы (табл.4.1) [136].

Среди отмеченных выше потребностей выделены наиболее важные. Для украинского пенсионера важнейшей является социальная защита. Предприниматели делают акцент на динамическую среду бизнеса и возможности отдыха. Не последнюю роль играет для них и имидж города с точки зрения его комфортности для инвесторов. Для наемного работника важно иметь стабильную жизнь, хорошо оплачиваемую работу с высокой степенью социальной защиты, иметь возможности карьерного роста и личного развития. Потребности молодежи – это становление личности, заработок, досуг.

На необходимость привлечения граждан к управлению городом указывают и авторы работ [147, 148], которые подчеркивают, что важным элементом успешности местного самоуправления является привлечение самих граждан – членов территориальной общины к планированию развития территории, к выработке и принятию управленческих решений, а также контролю их выполнения. Демократия участия на местах может дать мощный импульс для постановки амбициозной цели – достижения европейских стандартов жизни в наших городах и селах.

Модель развития города с ориентацией на потребности  
разных категорий жителей

Категории жителей	Потребности жителей
Рабочий, служащий	Комфорт и удобства, окружающая среда (семья, друзья, соратники), стабильная работа, возможности для роста, среда для отдыха и развлечений, социальная защита
Предприниматель	Комфорт и удобства, окружающая среда (семья, друзья, соратники), среда для отдыха и развлечений, активная динамичная бизнес-среда, имидж, гордость, престиж
Студент	Окружающая среда (друзья, соратники), среда для отдыха и развлечений, личное развитие, трудоустройство
Пенсионер	Социальная защита, комфорт и удобства, уважение, окружающая среда (семья, соратники)

Путем активизации участия граждан в обсуждении неотложных потребностей города происходит конструктивный диалог между гражданами и властью, усиливается роль общественности в процессе принятия решений. Мобилизация общественных ресурсов, улучшение сотрудничества и понимания между гражданами, организациями, спонсорами и местной властью становятся основой для планирования долгосрочного развития. Тем самым создаются возможности для увязки украинской национальной политики в области развития городов с политикой Европейского Союза, ориентированной на привлечение общественности к проектам городского развития.

Результаты социологического исследования «Местное развитие при участии общественности» [149] свидетельствуют о том, что общественные организации способствуют улучшению сотрудничества между обществом и местной властью. Это признают 92,7% всех опрошенных региональных экспертов, 84,9% экспертов оценивают эффективность общественных организаций в процессе местного развития как достаточную или высокую.

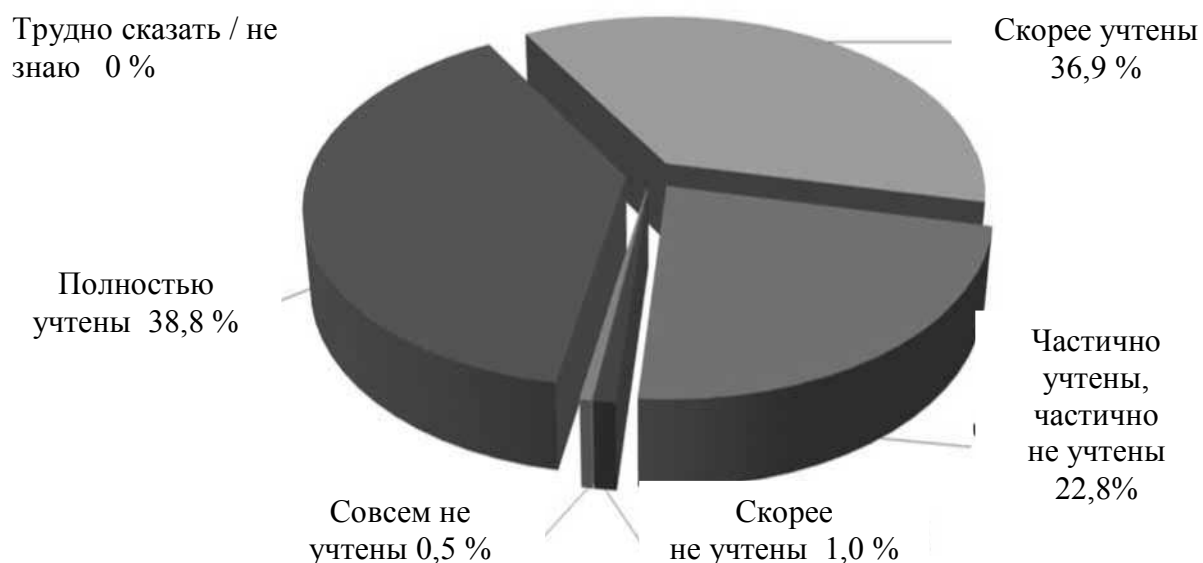
Представители целевых групп на фокус-групповых дискуссиях утверждали, что результативное взаимодействие граждан с местной властью приводит к более долгосрочным последствиям в виде учета общественных предложений в стратегических планах развития городов, районов и областей.

Положительным является сообщение экспертов о том, что приоритеты развития городского сообщества, по крайней мере частично, учтены в плане развития района или города. Это подтверждают 75,7% и отрицают лишь 1,5% экспертов.

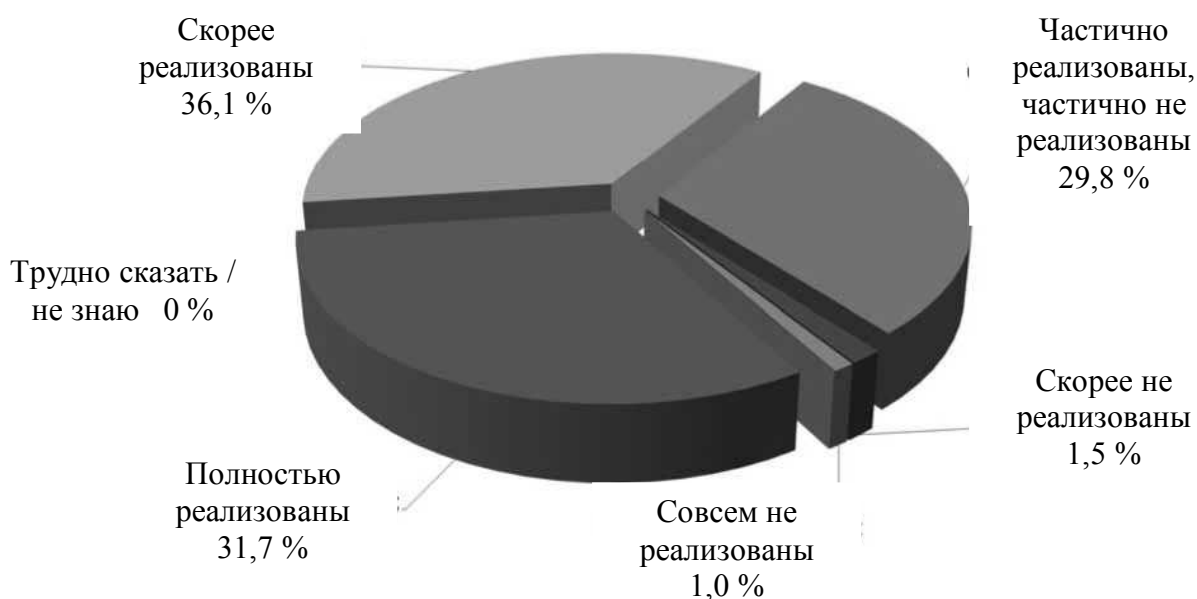
Наряду с простым учетом приоритетов развития общества эксперты также отметили и их реализуемость. Важно, что эти приоритеты уже, по крайней мере частично, реализованы, что отметили 67,8% региональных экспертов, при том, что с этим не согласились только 2,5% респондентов. Эти данные

свидетельствуют о том, что планирование снизу вверх и стратегическое планирование действительно работают на территориях, где общества принимают активное участие в решении вопросов их развития (рис. 4.1,4.2).

Повышение эффективности стратегического планирования социально-экономического развития городов, учитывающего потребности граждан, может быть достигнуто применением технологии форсайта. В развитых странах форсайт является одним из наиболее эффективных инструментов определения стратегических перспектив инновационного развития, выявления технологических прорывов, способных максимально положительно повлиять на экономику и общество в долгосрочной перспективе.



**Рис. 4.1. Учет приоритетов развития общины в плане развития города**



**Рис. 4.2. Реализация приоритетов развития общины, закрепленных в плане развития района / города**

В последние годы форсайт наиболее активно применялся в Европе для описания вероятных тенденций социально-экономического и технологического развития на долгосрочную перспективу, а также для достижения консенсуса между государством, бизнесом и обществом относительно стратегических направлений национального развития [150, с. 109]. Использование форсайта стало реакцией на структурные изменения в экономической сфере, которые были предопределены усилением взаимодействия между наукой и производством. Это взаимодействие настолько ускорило процессы разработки новых технологий, новых видов наукоемкой продукции, что эффективная организация инновационной деятельности стала определять шансы на перспективы развития государства в мировой конкурентной среде [151, с. 30].

Для постсоветского пространства термин «форсайт» остается относительно новым. Технологии форсайта как прогрессивной философии проектирования будущего посвящено в Украине небольшое количество трудов. Среди работ отечественных ученых, проводящих исследования по данной тематике, следует отметить труды Л.И.Федуловой, Т.К.Кваши, В.М.Осипова, М.В.Бойковой, Н.В.Гапоненко, Н.Л.Маренкова. Вместе с тем, форсайт, как и много других концептов, пришедших из-за рубежа, остается не до конца изученным, что, безусловно, влияет на возможность его применения в отечественных условиях. Продолжаются научные споры относительно отличий между форсайтом и известными всем планированием и прогнозированием будущего.

Западный ученый Бен Р. Мартин определяет форсайт как систематическую попытку заглянуть в долгосрочное будущее науки, технологии, экономики и общества с целью идентификации зон стратегического исследования [152].

Й. Шварц [153] трактует форсайт как деятельность, направленную на:  
критическое мышление о долгосрочном развитии;  
проведение дискуссий о долгосрочном развитии для создания широкой представительской демократии;  
формирование образа будущего для влияния на государственную политику.

Кроме того, в научной литературе встречаются следующие определения этого термина.

Форсайт – это система методов экспертной оценки стратегических направлений социально-экономического и инновационного развития, выявления технологических прорывов, способных влиять на экономику и общество в средне - и долгосрочной перспективе [154].

Форсайт – это систематический, общий процесс создания виденья будущего, нацеленный на повышение качества принятых решений.

Форсайт – это методология прогнозирования, призванная определить наиболее вероятные технологические события в предполагаемом будущем [155].

Форсайт – это сценарное прогнозированное социально-экономического развития экономики, промышленности и общества в 10-20 - летней перспективе [150].

Форсайт – это систематическое рассуждение о будущем и влиянии на

будущее. Он включает действия, ориентированные на мышление, обсуждение и очерчивание будущего [156].

Мышление касательно будущего включает прогнозирование, исследование будущего, то есть это попытка определить долговременные тренды и скоординировать на их основе решение.

Обсуждение будущего предусматривает привлечение общественных организаций, промышленных предприятий, исследовательских центров, неправительственных фондов и тому подобное. Обсуждение может быть организовано на нескольких уровнях – международном, национальном, региональном. Открытая дискуссия между участниками ведется на площадках разного типа.

Очерчивание будущего – это создание желаемого образа будущего и определение стратегии его достижения.

Таким образом, трактовка термина «форсайт» отчасти неоднозначна. Одни авторы рассматривают форсайт как процесс, другие – как систему методов. Некоторые исследователи отождествляют форсайт лишь с прогнозированием, большинство остальных видят роль форсайта в проектировании будущего.

Как отмечается в источнике [150], форсайт представляет собой более комплексный подход к определению будущего, чем традиционное прогнозирование.

Во-первых, прогнозы, как правило, формируются узким кругом экспертов и в большинстве случаев ассоциируются с предвидением слабоуправляемых событий (прогноз курсов акций, погоды, спортивных результатов и др.). В рамках форсайта речь идет об оценке возможных перспектив инновационного развития, связанных с прогрессом науки и техники, очерчиваются возможные технологические горизонты, которые могут быть достигнуты при вложении определенных средств и организации систематической работы, а также вероятные эффекты для экономики и общества.

Во-вторых, форсайт всегда предусматривает проведение интенсивных совместных обсуждений многих экспертов из различных сфер деятельности, в той или иной мере связанных с тематикой конкретного форсайт-проекта, а иногда и проведение опросов определенных групп населения (жителей региона, молодежи и др.), прямо заинтересованных в решении проблем, которые обсуждаются в рамках проекта.

Третье главное отличие форсайта от традиционных прогнозов – это нацеленность на разработку практических мероприятий по реализации избранных стратегических ориентиров.

Следовательно, форсайт выходит из того, что наступление «желаемого» варианта будущего во многом зависит от действий, которые свершаются сегодня. Потому выбор варианта будущего сопровождается разработкой действий, которые обеспечивают оптимальную траекторию развития. Участники форсайта осознают себя субъектами, стремящимися самостоятельно выбирать свое будущее и руководить его достижением. Исходя из этого главными постулатами, характеризующими форсайт, являются:

будущее можно создать, оно зависит от прилагаемых усилий;



будущее многовариантно и зависит от решений, которые будут приняты; будущее не прогнозируется, оно проектируется.

В последнее десятилетие форсайт стал широко использоваться в некоторых европейских странах в процессе принятия решений, касающихся политики государств. Для этого функционирует сеть «Forsociety», объединяющая форсайт-специалистов множества европейских стран, внедрен проект «European Foresight Monitoring Project», целью которого является сбор материалов, касающихся форсайт-деятельности во всем мире. Кроме того, форсайт используется все больше и больше в региональном планировании и принятии решений. Развиваются методы корпоративного форсайта. Корпоративное предвидение используется для поддержки стратегического управления, выявления новых сфер бизнеса и повышения инновационного потенциала фирм [157, 158].

Форсайт содержит ряд подходов, включающих три составляющие [159, с. 197]: видение будущего (прогнозирование, предвидение, исследование перспектив); планирование (стратегический анализ, определение приоритетов); общение (обсуждение, экспертная оценка).

Последний пункт является особенно важным в технологии форсайта. Как отмечается в работе [154], форсайт-проекты ориентированы не только на получение нового знания в форме докладов, набора сценариев, рекомендаций и тому подобное. Важным результатом является развитие неформальных взаимосвязей между участниками форсайт-проектов, создание единого представления о ситуации.

Характерной чертой форсайта является его систематичность. Форсайт-проекты осуществляются регулярно, как правило, по повторяемой схеме или же проводятся как последовательность взаимоувязанных проектов, нацеленных на решение комплекса взаимоувязанных заданий. Организация систематических попыток «заглянуть в будущее» приводит к формированию высшей культуры управления и в результате – к формированию более обоснованной научно-технической и инновационной политики.

Исследуя отличия форсайта от других инструментов изучения будущего, приведем четыре его основные характеристики, которые сформулированы в источнике [160, с.79]:

1) ориентация на принятие конкретных мер, которая заключается не только в анализе и рассуждении относительно перспектив будущего развития, но и в принятии конкретных решений, дающих возможность формировать будущее таким, каким его хотят видеть;

2) учет различных альтернатив будущего развития;

3) привлечение широкого круга заинтересованных групп участников различного профиля;

4) междисциплинарный характер, который на основе комплексного подхода пытается охватить все факторы, которые могут повлиять на будущие процессы.

Следует отметить то, что большинство форсайт-проектов в качестве центрального компонента определяют перспективы развития науки и техники.

Обычно эти вопросы становятся предметом обсуждения не только научных работников, но и политиков, бизнесменов, специалистов-практиков по разным отраслям экономики. Результатом таких обсуждений становится появление новых идей, связанных с усовершенствованием механизмов управления наукой, интеграцией науки, образования и промышленности, и, в конечном итоге, повышение конкурентоспособности страны, отрасли или региона.

Таким образом, форсайт – это естественная человеческая деятельность, которая всегда выполнялась как отдельными людьми, так и обществом в целом. Тем не менее сейчас она формализована в виде эффективной методики и применяется правительствами, регионами и другими субъектами для создания желаемого образа будущего и определения стратегии его достижения, опираясь на новейшие достижения науки и техники.

Особенностью форсайта, отличающей его от других методик изучения будущего, является:

- проведение дискуссий, касающихся будущего развития, при участии широкого круга специалистов и общественности;

- нацеленность на разработку практических мероприятий по приближению желаемого варианта будущего;

- учет тенденций развития техники и технологий.

Форсайт не предусматривает директивного планирования со стороны городских властей. Для него характерно участие многих экспертов из различных сфер деятельности, в той или иной мере связанных с тематикой конкретного проекта, а также проведение опросов определенных групп населения, прямо заинтересованных в решении проблем, которые обсуждаются в рамках проекта. Форсайт-проекты ориентированы не только на получение нового знания в форме доклада, набора сценариев, рекомендаций и тому подобное. Важным результатом является развитие взаимосвязей между участниками форсайт-проекта, создание единого представления о ситуации.

Таким образом, форсайт является перспективной технологией планирования городского развития, которая позволяет учитывать мнение и интересы жителей города.

## **ГЛАВА 5. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ СХЕМА ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОБОСНОВАНИЕ, ФОРМИРОВАНИЕ, ИСПОЛЬЗОВАНИЕ**

### **5.1. Предпосылки формирования концептуальной схемы городского управления**

Основой городского управления является его самоуправленческая природа. Именно она отражает объективные основы и субъективный фактор городского управления, непосредственно связана с управляемыми объектами и в свою очередь влияет на элементы городского управления (цели, функции, организацию и т.д.) как прямо, придавая им определенные качества, так и косвенно, через внутренние взаимозависимости самих элементов [161,162].

Самоуправленческая природа городского управления проявляется через характеристики местного самоуправления, под которым понимается организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении местным органам власти и их должностным лицам предоставляется право и реальная возможность регулировать подведомственные вопросы и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения [14].

Именно поэтому городскому управлению свойственны две особенности, определяемые в соответствии с принципами местного самоуправления [3,18]. Первая из них заключается в том, что городское управление представляет собой деятельность органов местного самоуправления по управлению объектами, находящимися в коммунальной собственности территориальной громады (включая землю, нежилую недвижимость и коммунальные предприятия городского хозяйства), формирование и выполнение городского бюджета, а также обеспечение жизнедеятельности населения города, решение вопросов местного значения и организацию собственной деятельности.

Второй особенностью является то, что в процессе городского управления осуществляется исполнительная деятельность, которая представляет собой оперативное руководство в экономической, социальной, политической и духовной сфере на основе использования соответствующего нормативно-правового обеспечения

Управляемым объектом городского управления является город. Он может быть определен с точки зрения системного подхода как сложная социально-экономическая система, которая включает несколько взаимодействующих и взаимосвязанных элементов: населения, территории, градообразующей, градообслуживающей и архитектурно-градостроительной подсистемы, а также жизнеобеспечивающей сферы, позволяющей обеспечить функционирование, сохранение и развитие города.

Управляющий субъект городского управления – городской совет, имеет сложную организационную структуру и осуществляет деятельность в

соответствии с целями и задачами, которые определяются исходя из непосредственных интересов местного населения. Достижение цели и задач напрямую зависит от своевременности и качества принимаемых управленческих решений в процессе городского управления.

Процесс городского управления включает:

управляющую подсистему, т.е организацию и функционирование субъекта управления – органов городского управления;

прямые и обратные связи, т.е структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом – городом;

управляемую подсистему – город и его элементы, образующие структуру подсистемы, на которую направлены воздействия управляющей подсистемы.

Совокупность действий и операций, которые осуществляются управляющими субъектами для достижения определенных подцелей в рамках единой целенаправленной деятельности, представляет собой функции управления.

Функции управления в социально-экономических системах (к которым относится и городское управление) объективны по своей природе и реализуются путём принятия управленческих решений уполномоченными органами и должностными лицами [20,110].

Основными функциями городского управления при этом выступают:

прогнозирование изменений в развитии событий и процессов на основе полученной информации о прошлом и настоящем с учётом всех условий и факторов влияния;

планирование – определение направлений, формулирование целей, постановка задач, определение перечня мероприятий для решения задач, выбор конкретных количественных и качественных показателей в организации деятельности;

выработка, обоснование и принятие решений и организация их исполнения;

распорядительство и координация действий субъектов, осуществляющих деятельность по реализации управленческого решения;

правовое регулирование исполнительно-распорядительной деятельности;

контроль с целью выявить и устранить отклонения в реализации решений и принятие мер к нарушителям;

учёт людских, материальных и финансовых ресурсов;

информационное обеспечение и информационно-аналитическая работа;

кадровое, материально-техническое обеспечение, финансирование.

Перечисленные функции являются основными для исполнительных органов городского управления и по существу характеризуют содержание их деятельности. Отношения, связанные с реализацией этих функций, регулируются соответствующими нормами права. При реализации вышеуказанных функций выборные и иные должностные лица местного самоуправления формулируют цели (желаемый результат познания и практической деятельности), ставят своим подчинённым задачи и обеспечивают их решение [15,105].

В то же время каждый город имеет свои особенности. Об этом, в частности, свидетельствуют показатели доходной части бюджетов городов Украины в 2012 г. в расчете на одного жителя, представленные в табл.5.1.

Таблица 5.1

**Показатели доходной части бюджетов городов Украины в 2012 г.  
в расчете на одного жителя, дол.США**

Город	Количество жителей, тыс.чел.	Общая сумма доходной части бюджета города	Налог на доходы физических лиц	Местные доходы и сборы	Доход от использования капитала
Одесса	1008,0	318,0	123,4	4,7	26,5
Львов	750,9	303,4	143,9	3,2	26,4
Донецк	978,1	354,7	189,5	2,5	7,9
Луганск	467,1	256,5	118,0	2,2	7,1
Днепропетровск	1005,2	283,3	117,1	0,6	3,1
Харьков	1444,95	356,6	124,7	4,0	10,7

При этом совершенно очевидным представляется актуализировать нормативную базу, связанную с распределением полномочий и децентрализацией органов местного самоуправления исходя из положений Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [163].

В отличие от местного самоуправления, где население выступает как субъект и как объект в одном лице, субъект городского управления в лице органов местного самоуправления имеет сложную организационную структуру [108,162]. Объект городского управления – город, исходя из количества составляющих его элементов, относится к классу сложных организационных систем. Эти системы обладают следующими отличительными особенностями:

наличие взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, причем изменение в характере функционирования какого-либо из элементов отражается на характере функционирования других и всей системы в целом;

система, а также входящие в нее разнообразные элементы в подавляющем большинстве являются многофункциональными;

взаимодействие элементов в системе может происходить по каналам обмена информацией, энергией, материалами и др.;

наличие у всей системы общей цели, определяющей единство сложности и организованности, несмотря на разнообразие входящих в нее элементов;

изменчивость структуры (связей и состава системы), обеспечивающей многорежимный характер функционирования, возможность адаптации, как в структуре, так и в алгоритме функционирования;

взаимодействие элементов в системе и с внешней средой в большинстве случаев носит стохастический характер;

управление в подавляющем большинстве систем носит иерархический характер, предусматривающий сочетание централизованного управления или контроля с автономностью ее частей.

Указанные особенности города как сложной организационной системы вызывают необходимость придерживаться ряда принципов построения и функционирования системы городского управления.

Комплексность системы городского управления, обусловленная многоаспектностью процесса городского управления. Реальное воплощение этого принципа находит свое отражение в социальном, экономическом и пространственном единстве – сложном комплексе механизмов управления организационной, финансовой и инновационной составляющих, направленных на достижение единой цели системы на протяжении всех этапов их жизненного цикла. Проблема согласования процессов управления организационной, финансовой и инновационной составляющими в рамках функционирования структурных элементов города как социально-экономической пространственной системы, устранения противоречий между ними должна быть отнесена к важнейшим задачам стратегического управления их функционированием и развитием.

Целостность системы городского управления предполагает иерархичность внутренних связей взаимодействующих механизмов стратегического управления организационной, финансовой и инновационной составляющими, направленных на выполнение конкретных задач. В этой связи структура механизмов стратегического управления организационной, финансовой и инновационной составляющей должна быть адекватна по сложности, динамичности, полноте охвата всех процессов и проблем достижения единой цели системой на протяжении всех этапов ее жизненного цикла. Именно поэтому вместо функционального подхода к разработке структуры механизмов используется проблемно-целевой подход, суть которого заключается в целенаправленном выявлении проблем, мониторинге процесса их развития и упреждающем их разрешении.

Адаптивность системы городского управления, которая обеспечивает целенаправленное изменение параметров данного процесса в соответствии с изменением внешней среды. Указанный принцип обусловлен тем, что динамика и разнообразие факторов внешней и внутренней среды, а также требований, предъявляемых к процессу городского управления на каждом этапе их жизненного цикла, вызывает необходимость своевременного внесения корректив в систему управления.

Синергичность системы городского управления как необходимое условие получения положительного экономического результата путем интеграции организационных, финансовых и инновационных ресурсов управления данным процессом. Такое интегрирование позволяет снизить общий уровень управлен-

ческих затрат, обеспечить координацию действий механизмов управления организационной, финансовой и инновационной составляющей, повысить комплексность и эффективность контроля реализации принятых решений.

Динамичность системы городского управления указывает на то, что устойчивое функционирование и развитие города должно не только сохраняться при воздействии динамических факторов внешней и внутренней среды, но и характеризоваться степенью непрерывности, так как дискретные оценки не дают возможности заметить скачкообразные отклонения, возникающие под воздействием указанных факторов. Своевременное обнаружение недопустимых отклонений позволяет управляющей подсистеме предпринять необходимые действия и отрегулировать течение процесса функционирования и развития системы городского управления. Поэтому в структуре системы городского управления необходима организация непрерывного мониторинга, который позволил бы оперативно решать не только возникающие проблемы управления, но и задачи стратегической направленности.

Информативность системы городского управления, которая заключается в необходимости разработки информационного обеспечения данного процесса. При этом необходимо налаживание информационных потоков, обеспечивающих своевременной и полной информацией механизмы стратегического управления организационной, финансовой и инновационной составляющими.

Указанные особенности города следует учитывать при формировании концептуальной схемы городского управления.

Эта схема формируется как результат обобщения теоретико-методологических основ процесса управления городом, выявления его внутренних закономерностей и принципов, включая совокупность причинно-следственных связей, обусловленных действием объективных законов и обеспечивающих устойчивую тенденцию и направленность функционирования и развития города.

Формирование концептуальной схемы городского управления предполагает выбор определенных методических подходов к осуществлению данного процесса и определение возможности их использования с точки зрения достижения поставленных целей.

## **5.2. Проект концептуальной схемы городского управления**

Следует отметить, что город с точки зрения теории управления является сложной нестационарной пространственной системой. Для объектов такого рода характерны две основные особенности: зависимость параметров составных частей объекта от их пространственного расположения и изменчивость этих параметров во времени [164-165]. Исследование таких объектов с достаточной для получения практически значимых результатов

многосторонностью с учетом того, что экспериментальные воздействия на них по различным причинам обычно невозможны или нежелательны, может выполняться только методами моделирования. При этом должны учитываться разнообразные финансовые, материальные, энергетические потоки, необходимо предусматривать анализ последствий изменения структуры объекта, возможных критических ситуаций [118,127].

Концептуальные схемы, модели и информационные системы, обеспечивающие поддержку принятия решений по городскому управлению, целесообразно строить иерархически, аналогично организационной структуре процесса управления городом. На нижнем уровне иерархии модели описывают реальные процессы или объекты с их конкретными детализированными характеристиками и параметрами. Модель каждого следующего уровня иерархии описывает некоторую систему, образованную группами объектов нижнего уровня.

В настоящем исследовании под концептуальной схемой понимается система взаимосвязанных понятий, необходимая и достаточная для описания требуемого аспекта изучаемого объекта [10].

Это определение исходит из понятий «концепция» и «схема». Так, концепция (от лат. *conceptio*) представляет собой определённый способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; система взглядов на явления в мире, в природе, в обществе; ведущий замысел, конструктивный принцип; комплекс взглядов, связанных между собой и вытекающих один из другого, система путей решения выбранной задачи. Концепция определяет стратегию действий [10].

Схема определяется, как совокупность составляющих объекта и взаимосвязей между ними, а также изображение или словесное описание, поясняющее эту совокупность [10].

Понятие «концептуальная схема» иногда авторами отождествляется с понятием «концептуальная модель». Однако это не совсем корректно, поскольку концептуальная модель представляет собой систематизированное содержательное описание моделируемой системы (или проблемной ситуации) на неформальном языке. Неформализованное описание разрабатываемой модели включает определение основных элементов моделируемой системы, их характеристики и взаимодействие между элементами [167].

Охарактеризуем содержание этапов процесса формирования типовой концептуальной модели.

На первом этапе модель описывается концептуально, математически и программно.

Концептуальная (содержательная) модель в словесной форме определяет состав и структуру системы, свойства компонентов и причинно-следственные связи между ними. Здесь приводятся сведения о природе и параметрах элементарных явлений исследуемой системы, о виде и степени взаимодействия



между ними, о месте и значении каждого явления в общем процессе функционирования системы.

На этапе стратификации осуществляется выбор уровня детализации модели. Выбор уровня детализации определяется параметрами, допускающими варьирование в процессе моделирования. Эти параметры обеспечивают определение интересующих характеристик. Остальные параметры должны быть по возможности исключены из модели.

В процессе этапа детализации определяются элементарные операции, для которой известны и могут быть получены зависимости выходных параметров от входных. Если при этом получается модель большой размерности, то ее можно преобразовать в иерархическую модульную структуру.

На этапе структуризации определяются связи между компонентами системы – как вещественные, так и информационные. Вещественные связи отражают возможные пути перемещения продукта преобразования от одного элемента к другому, информационные – обеспечивают передачу между компонентами управляющих воздействий и информации о состоянии.

На этапе локализации осуществляется представление внешней среды в виде генераторов внешних воздействий, включаемых в состав модели в качестве компонентов.

Таким образом, концептуальная модель содержит исходную информацию для системного аналитика, выполняющего формализацию системы и использующего для этого определенную методологию и технологию, т.е. на основе неформализованного описания разрабатывается более строгое и подробное формализованное описание. Затем формализованное описание преобразуется в программу в соответствии с некоторой методикой (технологией программирования) [167].

Основная задача этапа формализации – дать формальное описание сложной системы, свободное от второстепенной информации, имеющейся в содержательном описании, алгоритмическое представление объекта моделирования.

Цель формализации – получить формальное представление логико-математической модели, т.е. алгоритмов поведения компонентов сложной системы, и отразить на уровне моделирующего алгоритма взаимодействие между компонентами. Может оказаться, что информации, имеющейся в содержательном описании, недостаточно для формализации объекта моделирования. В этом случае необходимо вернуться к этапу составления содержательного описания и дополнить его данными, необходимость в которых обнаружилась при формализации объекта моделирования.

Наблюдается существенное разнообразие схем (концепций) формализации и структуризации, нашедших применение в имитационном моделировании. Схемы формализации ориентируются на различные математические теории и исходят из разных представлений об изучаемых процессах. Отсюда их многообразие и проблема выбора подходящей (для описания данного объекта моделирования) схемы формализации.

Исходя из вышеизложенного специалистами [164,165] предлагается следующая последовательность этапов формирования концептуальной модели процесса городского управления.

Этапы формирования концептуальной модели процесса городского управления.

1. Определить цели и временные параметры управления.
2. Представить возможные схемы параллельного управления.
3. Определить вложенность информационных моделей объекта управления.
4. Указать правила вложенности процессов управления по уровням иерархии.
5. Определить набор стереотипных ситуаций управления.
6. Классифицировать стереотипные ситуации и на этой основе создать набор управляющих или набор алгоритмических воздействий.
7. Указать правила включения лиц, принимающих решения, в процесс управления.

Таким образом, по аналогии с использованием совокупности этапов построения концептуальной модели и с учетом предлагаемой концептуальной модели процесса городского управления можно построить следующую типовую концептуальную схему системы городского управления (рис.5.1).

Концептуальная схема отражает совокупность компонентов и их взаимосвязей в системе управления городом:

- действий органов управления;
- целевых установок;
- принципов; функций;
- структур; ресурсов;
- методов, технологий, инструментов.

Представленный проект концептуальной схемы городского управления отражает основные объекты управления (экономический потенциал города, отрасли городской экономики и социальной сферы, районы города и др.) и сферы управленческого воздействия (структурные и институциональные преобразования, инновационная и деловая активность, привлечение инвестиций), а также конечную цель – обеспечение качественных условий жизнедеятельности территориальной громады.

Система городского управления должна обеспечивать условия эффективного использования всех существующих ресурсов: материальных, интеллектуальных, финансовых, информационных, демографических и т.д. При системном подходе экономика города рассматривается как система, состоящая из функционально и структурно обособленных подсистем, образующих ряд устойчивых иерархических уровней управления для достижения конечной цели [16,18].



**Рис.5.1. Типовая концептуальная схема городского управления**

Разработанная типовая концептуальная схема городского управления создает теоретическую базу дальнейших научных исследований и определяют необходимость формирования методологии организационно-экономического развития системы городского управления.

### **5.3. Направления использования концептуальной схемы городского управления**

В практической деятельности система городского управления является процессной системой, в связи с этим ее ключевой задачей выступает гармонизация функций, отношений, состояния и взаимодействия всех структурных составляющих с точки зрения внутренней согласованности содержания системы в целом, что и обуславливает эффективность управления [106, 127]. Основным структурным элементом концептуальной схемы является организационно-экономический механизм управления городским развитием, концептуальная модель которого представлена на рис.5.2.

Механизм городского управления раскрывает процессы воздействия (блоки процессов) и используемый для этого инструментарий, которые должны приводиться в действие органами городского управления, руководствуясь городской политикой и особенностями развития соответствующей территории [19,168].

Стратегическое управление городом заключается в создании условий для заданного уровня и качества жизни населения и функционирования всех элементов коммунального хозяйства и инфраструктуры. Стратегическое управление ориентировано, главным образом, на внешнюю среду [121, с.326].

Сложность стратегического управления городом заключается, с одной стороны, в недопустимости превышения нормативов рисков, связанных с жизнедеятельностью населения.

С другой стороны, нерациональны и упущенные возможности, связанные с устойчивым развитием: не стоит экономить на том, что в будущем не пригодится или не будет иметь большой ценности, или может быть восполнено. Специфика стратегического управления городом заключается в управлении общественными отношениями, в проведении информационной политики, прозрачности деятельности для общественного контроля и понимания населением [169, с.172].

С позиций системного подхода определяется непосредственно система управления и ее свойства (целостность, эмерджентность, иерархичность самоорганизация).

Целостность означает, что стратегия развития должна быть ориентирована на город в его административных границах, поскольку организационная разобщенность существенно затрудняет стратегическое развитие.

Эмерджентность позволяет достичь системного, синергетического эффекта развития объекта управления и системы в целом.

Иерархичность дает представление о направленности стратегического анализа, какие элементы являются факторами окружающей среды, а какие – элементы исследуемой системы.



**Рис. 5.2. Концептуальная модель механизма городского управления**

При этом важно учитывать правило системного исследования, заключающееся в том, что нужно выделить систему того уровня, на котором может быть решена проблема. При этом потенциал решения проблемы находится внутри системы.

Самоорганизация. Данное свойство характеризует ряд законов организации, включая закон самосохранения (организационной устойчивости).

Затем определяются принципы стратегического управления городом, исходя из его особенностей как объекта управления, целей и задач. Объект сложной антропогенной и социальной природы первичен, субъекты управления вторичны, сложность субъекта управления должна соответствовать сложности объекта управления. Цели органов городского управления должны заключаться в содействии нормальному функционированию предприятий, размещающихся на территории города, и обеспечении определенного уровня и качества жизни городского населения [117, с.135].

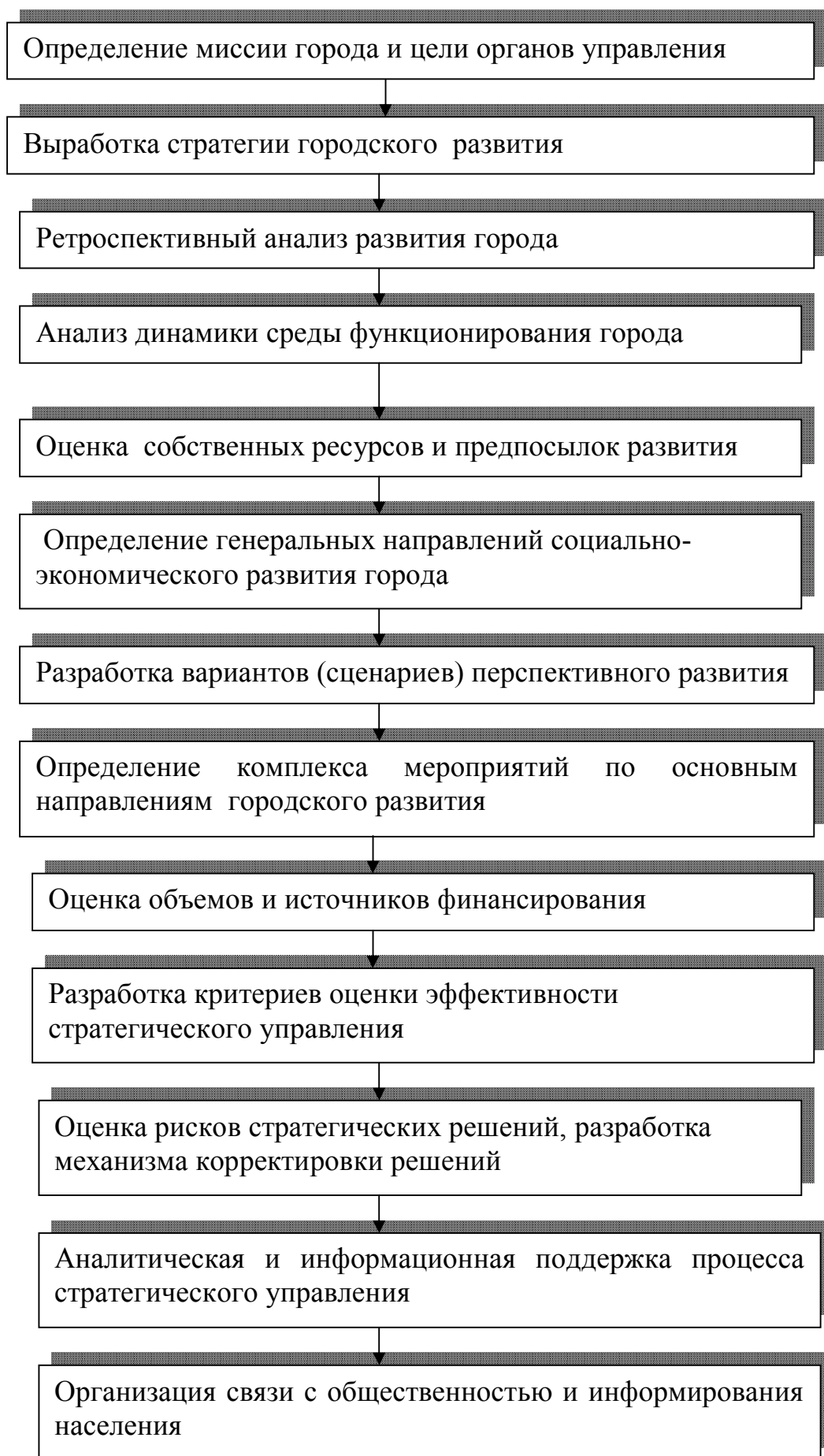
При выработке стратегии развития города стратегии других уровней рассматриваются как факторы внешней среды. С точки зрения стратегического управления необходимо создавать обеспечивающие производства, инфраструктуру и систему расселения. Обширность территории и затруднения, связанные с плотностью застройки и населения должны компенсироваться развитостью коммуникаций [170, с.38].

Городское пространство рассматривается как в планиметрическом, так и стереометрическом пространстве. Необходимо определение оптимального соотношения площади, этажности и расстояний с точки зрения социальной и экономической эффективности функционирования города.

В отличие от классического стратегического управления компанией стратегическое управление городом не агрессивно по отношению к среде. Город не может рисковать жизнью, здоровьем и благосостоянием жителей. Субъект управления несет ответственность за последствия своих действий, следовательно, должен обеспечить преемственность принципов управления, используя определенные долгосрочные программы обучения и стратегию подготовки кадров.

В системе управления стратегическим развитием города субъектом управления выступает городской совет. Объектом управления являются организации, обеспечивающие функционирование подсистем городского хозяйства, управление процессами жизнедеятельности города и воздействия на его внешнюю и внутреннюю среду. Механизм стратегического управления городом включает принципы, методы управления, социальные институты и инфраструктуру города.

Основной особенностью стратегического управления городом является перенос центра внимания руководства на внешнюю среду, чтобы своевременно реагировать на происходящие изменения и устанавливать динамический баланс между внутренней и внешней средой города. Именно с прогнозом изменений среды связан выбор стратегии. В результате можно построить следующую концептуальную модель стратегического управления городом, основой которой выступает концептуальная схема городского управления (рис 5.3).



**Рис.5.3. Концептуальная модель стратегического управления**

Следует отметить, что ретроспективный анализ развития города связан с оценкой существующей ситуации, сбалансированности развития отдельных подсистем и уровня социальной обеспеченности населения в сопоставлении с социальными стандартами, с выявлением ключевых проблем в его развитии. Кроме того, реализуется комплекс мероприятий по основным направлениям городского развития в разрезе отдельных подсистем города с выделением основных этапов реализации и определением исполнителей, объемов и источников финансирования.

Таким образом, при обосновании направлений использования концептуальной схемы городского управления и разработке соответствующих концептуальных моделей необходимо исходить из того, город как объект управления представляет собой сложную открытую систему.

Для него характерны полиструктурность, многокомпонентность, многоуровневость и многоцелевой характер развития.

Потенциал города как социально-экономической пространственной системы заключается в новом концептуальном видении системы управления с акцентом на выполнение функций планирования и стимулирования, что обосновывает переход к «управлению по результатам» и требует совершенствования методологии управления городскими ресурсами. Следовательно, одной из основных целей городской политики как составной части городского управления должно стать обеспечение условий устойчивого и эффективного развития города. При этом достижение потенциально возможного уровня эффективности городского развития возможно лишь при рациональном использовании всех видов ресурсов и обеспечении организационной целостности системы городского управления.

Таким образом, можно констатировать следующее.

Городское управление обладает рядом особенностей, которые создают предпосылки формирования концептуальной схемы городского управления. Эти особенности заключаются в свойствах объекта управления – города – как социально-экономической пространственной системы, сложности организационной структуры субъекта управления, многоплановости цели и задач, многоаспектности функций, выполняемых в процессе управления, необходимости следования принципам комплексности, целостности, адекватности, синергетичности, динамичности и информативности системы городского управления.

При проектировании типовой концептуальной схемы городского управления целесообразно использование методических подходов к формированию концептуальной модели, представляющей собой содержательное описание моделируемого объекта или ситуации на неформальном языке и требующей для построения выполнения ряда этапов. В результате разрабатывается проект типовой концептуальной схемы городского управления, которая включает совокупность компонентов и их взаимосвязей, отражает основные объекты управления, сферы принятия решений и виды обеспечения процесса городского управления.



Типовая концептуальная схема городского управления используется для разработки конкретных концептуальных моделей процесса городского управления. В частности, концептуальная модель механизма городского управления отражает формы, методы, инструменты, направления воздействия, а также цели и ожидаемые результаты указанного воздействия. Концептуальная модель стратегического управления городом включает этапы: определения миссии, стратегии, ретроспективного анализа ситуации, анализ динамики среды, оценку имеющихся ресурсов, ранжирования проблем, разработку сценариев, определение критериев, аналитического и информационного сопровождения. Представленные концептуальные модели содействуют принятию адекватных стратегических и тактических решений, направленных на достижение цели организационно-экономической устойчивости города как социально-экономической пространственной системы и повышение качества жизни его населения.

При разработке концептуальных схем и моделей городского управления необходим учет двойственной природы местного самоуправления, заключающейся в выполнении функций местного самоуправления территорией и осуществлении непосредственно управленческой деятельности.

## ГЛАВА 6. УПРАВЛЕНИЕ КОММУНАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

### 6.1. Эффективность деятельности коммунальных предприятий как цель управления со стороны органов местного самоуправления

Управление коммунальными предприятиями является доминирующим моментом при решении проблем организации городской жизненной среды. Само существование коммунальных предприятий обусловлено наличием в городах общих интересов, коллективных потребностей территориального сообщества, удовлетворение которых возлагается на органы местного самоуправления. Коммунальный сектор экономики создается в процессе ведения общегородского хозяйства и выполняет функцию обеспечения территориального сообщества общественными благами. Г.Л.Монастырский указывает на следующие факторы, обуславливающие, по его мнению, целесообразность существования коммунальных предприятий: потребность в бесперебойном гарантированном по объему и минимальным стандартам качества предоставлении жизненно важных услуг; локальный (местный) монополизм предприятий, в силу которого орган местного самоуправления не хочет быть зависимым от частных субъектов; стремление к обеспечению социальной справедливости и предотвращению дискриминации потребителей услуг (по микрорайонами обитания, категориями потребителей); возможность муниципальной власти влиять на цены и тарифы [171].

Коммунальные предприятия характеризуются принадлежностью к определенному территориальному сообществу, тесной взаимосвязью с обеспечением социально-экономических потребностей его членов, использованием местных ресурсов, особым характером производимой продукции и услуг, специфическими способами предоставления их населению. Они создаются органами местного самоуправления в распорядительном порядке на базе обособленной части коммунальной собственности.

Управление ими осуществляется посредством системы организационно-хозяйственных полномочий территориальных громад и органов местного самоуправления относительно субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики. Городские власти создают и поддерживают объекты коммунальной собственности, гарантирующие предоставление услуг, участвуют в налаживании производственных связей предприятий, регулируют отношения с потребителями, обеспечивают систему информации. Органы местного самоуправления несут ответственность за последствия деятельности субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики, на основаниях, в пределах и порядке, определённых законом (ч. 5 ст. 24 Хозяйственного кодекса Украины) [94].

Не вызывает сомнений, что активность органов местного самоуправления в отношении коммунальных предприятий должна быть направлена на повышение эффективности их функционирования. Согласно Большой советской энциклопедии эффект (от лат. effectus – исполнение, действие, от efficio – действую, исполняю) – результат, следствие каких-либо причин,

действий, а эффективный – дающий эффект, приводящий к нужным результатам, действенный. Отсюда – эффективность, результативность. [173]. Однако существует методологическая проблема оценки эффективности. Общее понятие эффективности очень многогранно.

Логический анализ позволяет выделить следующие основные аспекты эффективности в ЖКХ:

1) технический (технологический) – отражает технические возможности максимального производства услуг на основе доступного набора ресурсов, определяется качеством используемого оборудования, количеством непроизводительных потерь;

2) экономический – определяется соотношением полученного финансового результата, прибыли или выручки от реализации ко всем совокупным расходам на производство услуг;

3) социальный – выражает степень удовлетворения рациональных потребностей физических и юридических лиц в услугах ЖКХ.

Многоаспектность понятия эффективности делает сложной проблему определения целесообразного общего подхода, стиля отношений органов местного самоуправления с коммунальными предприятиями. Это обусловлено тем, что эффективность ЖКХ региона необходимо рассматривать с позиций различных субъектов отношений в данной сфере: производителей и исполнителей услуг, домовладельцев и жильцов домов на микроэкономическом уровне; государства и общества на макроэкономическом уровне. Субъектам управления, прежде всего органам местного самоуправления, для достижения социально-экономической эффективности необходимо поддерживать баланс интересов.

Впервые в мировой науке вопросы измерения эффективности некоммерческой деятельности были поставлены в США в 1964 г., когда при оценке деятельности в сфере здравоохранения начали использовать такие показатели, как: соответствие обслуживания стандартам качества, уровень квалификации персонала, профессионализм менеджмента, спецификация услуг. В 80-е годы правительственные агентства при заключении контрактов на оказание услуг с некоммерческими организациями стали требовать от них гарантий того, что услуги будут предоставляться остро нуждающимся категориям населения. В конце XX в. в перечень условий контрактов вошло требование удовлетворенности клиентов полученными услугами [174, с.12].

В отечественной науке проблема оценки эффективности явлений в градообслуживающей сфере возникла только в 70-х годах, когда показатель прибыли начал использоваться в целях стимулирования деятельности предприятий. Донецкие учёные впервые предложили при оценке эффективности экономических и правовых явлений идею первичности критериев, отражающих степень выполнения ими функции назначения. Эффективным, с данной позиции, признается такое управление, при котором достигаются цели организации [175, с. 3-54].

На современном этапе социально-экономического развития большинство учёных, комплексно исследовавших данную проблему, придерживаются

данной позиции. Но многие идут по пути разграничения понятий «эффективность» и «результативность». Под результативностью понимается достижение конкретного результата в установленные сроки, измеряемое в натуральных единицах. Иными словами, результативность – это степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов или целей. А эффективность оценивается как отношение прибыли от достижения конкретного результата к затратам на его создание. Смысл понятия «эффективность» – связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами, «цена» результативности относительно затрат [176, с.69].

Разграничение понятий «эффективность» и «результативность», несмотря на определенную полезность в плане стандартизации терминологического аппарата, в практической деятельности в настоящее время используется редко. В большинстве научных работ под эффективностью понимается также и результативность, в частности [177, с.6]. Этот подход используется и в данном исследовании.

В силу специфики объекта исследования – коммунальных предприятий – результативность их деятельности отражает их социальную эффективность. Связь между результатами деятельности и использованными ресурсами выражается через экономическую эффективность. Цель функционирования коммунальных предприятий в обобщающем виде состоит в полноценном удовлетворении потребностей населения и юридических лиц в соответствующих услугах. Соответственно эффективны лишь те действия, которые по оптимальной траектории приближают город к поставленной цели.

В полной мере оценить социальную эффективность работы коммунального предприятия можно только теоретически, с позиций развития территориального сообщества. Социальная эффективность увеличивается, если происходит реальное улучшение условий жизни территориального сообщества. Она включает следующие базовые характеристики:

- 1) обустроенность территории;
- 2) витальные и цивилизационно-ценностные характеристики народонаселения;
- 3) способности (не декларативно, а на деле) обеспечивать расширенное воспроизводство материальных, культурных и духовно-нравственных возможностей населения.

Коммунальное предприятие эффективно изначально (в той или иной степени), поскольку в его отсутствие какие-то жизненно важные потребности членов территориального сообщества не могут быть удовлетворены. Первоочередной задачей органов местного самоуправления является обеспечение удовлетворения потребностей населения и юридических лиц в коммунальных услугах. Для потребителей таких услуг, как теплоснабжение, водоснабжение, вывоз мусора, чрезвычайно важно их предоставление в непрерывном режиме. В связи с этим в круг обязанностей органов городского управления входит функция гарантирования устойчивого снабжения территориальной громады коммунальными услугами в долгосрочной перспективе, иными словами, обеспечения устойчивого развития коммунальных предприятий.

Оценить степень эффективности деятельности предприятий возможно в рамках трех парадигмальных подходов.

1. Сравнительный подход. Деятельность предприятия и обустроенность территории сравнивается с неким эталоном. Для оценки деятельности предприятий ЖКХ как правило, в качестве эталона используются стандарты обслуживания, принятые в развитых европейских странах и США. Но для того чтобы сопоставление давало объективную картину, необходимо учитывать множество корректирующих факторов (включая разницу климатических условий, типов жилищной застройки, цивилизационно-ценностных характеристик народонаселения).

2. Подход, основанный на сопоставлении результатов управленческой деятельности с публично заявленными целями. Данный подход применяется в тех случаях, когда эталон обслуживания не выработан или он недостижим в краткосрочной перспективе и будет достигаться поэтапно.

3. Подход с позиции «затраты – результаты». Наиболее часто применяется сравнение денежных расходов и доходов, эффективность определяется как финансовый результат деятельности. Но при таком подходе не всегда получаются корректные выводы с точки зрения долгосрочной перспективы, поскольку тарифы на услуги и цены на используемые ресурсы представляют собой изменяемые величины и, кроме того, в их формировании велика роль субъективного фактора. Добиться увеличения финансового результата несложно путем повышения тарифов, но при этом не будет действительного роста эффективности.

Затраты на достижение полезных результатов можно классифицировать как базовые и производные ресурсы. К базовым относятся природные, материальные и трудовые ресурсы, финансовые ресурсы являются производными. В случае невозможности существенного расширения объемов производства (что характерно для коммунальных предприятий) действительно эффективно только улучшение финансовых результатов деятельности за счет ресурсосбережения. Экономический эффект возможно получить посредством: сокращения непроизводительных потерь ресурсов, улучшения использования капитала (ускорения оборачиваемости капитала, роста производительности труда, фондоотдачи); уменьшения сроков ремонта и периода окупаемости инвестиций; увеличения прибыли за счет внедрения продуктов инновационной деятельности

Большинство учёных, комплексно исследовавших проблему эффективности в сфере ЖКХ, видят сущность современного этапа процесса повышения эффективности коммунального обслуживания в рационализации использования всех ресурсов, в достижении относительно меньших затрат общественных средств [178-180].

Для полного анализа эффективности необходимо учитывать: 1) результативность (показатели социальной эффективности); 2) ресурсоемкость (реальные затраты базовых и производных ресурсов); 3) оперативность (реальные затраты времени). Поэтому для оценки эффективности применяются сочетания заявленных подходов. Так, подход с позиции «затраты – результаты»

зачастую используется в комплексе со сравнительным подходом или подходом с позиций заявленных результатов. На современном этапе социально-экономического развития конструктивным подходом является сравнение показателей деятельности коммунальных предприятий Украины с показателями аналогичных предприятий стран Западной Европы и США.

Данное сравнение показывает, что на предоставление коммунальных услуг в Украине расходуется намного больше ресурсов. Так, на отопление жилищного фонда в Украине тратится в 1,5-2,2 раза больше топлива, чем в развитых странах. В многоэтажных зданиях расходуется в среднем 60-70 кг у. т./м<sup>2</sup> в сезон. В то время как, например, в Швеции, расположенной севернее Украины, на отопление и горячее водоснабжение 1м<sup>2</sup> жилищного фонда используется 27 кг у.т. в год [181, с.43]. Нормативные удельные отопительные характеристики современных жилых зданий – от 11,5 до 14 кг у. т./м<sup>2</sup> сезон. [182]. То есть при полном устранении всех непроизводительных затрат расход энергоносителей на отопление может быть уменьшен в 5-6 раз.

На этапе генерации теряется до 10-15% тепловой энергии. В коммунальной энергетике 20% котлов эксплуатируется свыше 20 лет [183]. Вследствие плохого состояния оборудования, а также использования несовершенных технологий сжигания топлива средняя величина КПД котлов – 82%, что значительно ниже КПД современного котла (92% и более). Причиной дополнительных потерь тепловой энергии, которые оцениваются в 10-15%, кроме того, является несовершенство систем регулирования отпуска тепловой энергии в зависимости от температуры воздуха.

Суммарные потери тепла в коммунальных сетях Украины с учетом распределительных составляют, по мнению специалистов, свыше 30%, а потери тепла в трубопроводах магистральных сетей - 10%. [184]. Но это оценочные показатели, поскольку по данным Нацкомуслуг по состоянию на конец 2012 г. предприятия теплокоммунэнерго оснащены счетчиками теплоэнергии на 82%. Средний показатель оснащения жилых домов приборами коммерческого учета тепловой энергии – 35% [185].

подавляющая часть тепловых сетей представляет собой стальные трубы, проложенные с теплоизоляцией на основе минеральной ваты. Они не имеют надежной наружной и внутренней антикоррозионной защиты, не изолированы от проникновения грунтовых вод, что приводит к ускоренному повреждению теплопроводов. В отдельных городах до 70% теплотрасс постоянно или периодически затапливаются поверхностными или грунтовыми водами, в среднем в Украине этот показатель составляет 12%. Количество аварий в сетях теплоснабжения в 2,5 раза больше, чем в европейских странах. Срок безаварийной эксплуатации тепловых сетей не превышает 10-15 лет.

Аварийные участки трубопроводов не подвергаются адекватной замене: 18% тепловых сетей в двухтрубном исчислении пребывают в аварийном состоянии, 56% – функционируют с превышением сроков амортизации [183, 186].

При эксплуатации тепловых сетей происходят тепловые потери от их охлаждения в размере 12-20% тепловой мощности и за счет утечки теплоносителя, составляющие 5-20% расхода в сети [187].

Наибольшие потери происходят непосредственно в жилых домах. Во многом это обусловлено их плохим обслуживанием. Каждый третий жилой дом в Украине нуждается в капитальном или текущем ремонте, приблизительно десятая часть многоэтажного жилищного фонда находится в крайне неудовлетворительном техническом состоянии. По официальной информации в них теряется более 50% тепла, но в других источниках встречаются данные 40-60% и даже 70% [183, 188].

Чрезмерно расточительным является и водоснабжение населения. Согласно Материалам 1-го Международного конгресса «Вода: экология и технология» [189, с.81] потребность в питьевой воде при нормальных условиях составляет 111,35 л в сутки на человека, или примерно 3,34 м<sup>3</sup> в месяц. В Вене месячный объем водопотребления составляет 3,6 м<sup>3</sup> на человека, в Лондоне – 5,4 м<sup>3</sup>, в Париже и Москве – 6 м<sup>3</sup>. В городах Украины нормы потребления воды составляют в среднем 9 м<sup>3</sup>, колеблясь по отдельным городам от 5,8 до 12,17 м<sup>3</sup>. Снижение водопотребления до европейских норм позволит сберечь не только ресурсы, расходуемые на подачу воды, но и на водоотведение и очистку стоков.

Согласно официальной статистике утечки и потери воды 1,2 млрд м<sup>3</sup>/год, что составляет 40,7% от объема, закачанного в систему [183]. При очистке теряется 8-12%, расход на содержание сетей (промывка, дезинфекция и т.д.) составляет 2%. Основные потери происходят при транспортировке по причине неудовлетворительного состояния сетей, 37,7% протяженности которых составляют ветхие и аварийные участки [183]. Коррозия стенок труб, колодцев и решеток создает препятствия продвижению воды. По расчётам специалистов (применительно к стальному трубопроводу условным диаметром 300 мм, при скорости воды 3 м/с, расчётном расходе 763 тыс. м<sup>3</sup>/ч) стоимость расходуемой электроэнергии увеличивается в 3,75 раза, если труба прослужила 10-20 лет, и в 5,2 раза, когда она эксплуатируется 20 и более лет [182, с. 26]. Из-за этого удельные затраты электроэнергии на 1 м<sup>3</sup> воды в Украине 2,5 раза больше, чем в европейских странах (0,75 и 0,3 кВт.час, соответственно).

Кроме того, водопроводы в украинских городах изначально спроектированы в расчёте на рост населения и на обеспечение максимально возможного потребления воды в период пиковых нагрузок. Это стало причиной создания излишне мощных систем, с подачей воды в среднем 300 л/челю сут., а в отдельных случаях – до 500-.800 л/чел. сут. [190]. Снижение фактической численности населения усугубляет ситуацию. На современном этапе производственные мощности сетей водопровода используются на 47,4%, станций подъема – на 28,2%, очистных сооружений – на 41,4% [183].

Для обеспечения гидравлического режима в сеть приходится подавать дополнительный объем воды, иначе она не поступает к потребителям. Вследствие этого системы водоснабжения основной период времени работают с избыточной производительностью. В отдельных городах, например, в Макеевке, это обуславливает потери воды до 70%.

Недостаточно эффективными с позиций «затраты - качество» являются и другие виды коммунальных предприятий в Украине: предприятия городского транспорта, дорожно-мостового хозяйства, уличного освещения, санитарной

очистки. Потенциал энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве оценивается экспертами в 37,9% от текущего потребления. Это составляет €3,9 млрд, или 11 млрд м<sup>3</sup> природного газа или 9 млн. 108 тыс. тонн нефтяного эквивалента. Но в настоящее время энергопотребление в ЖКХ растет. По сравнению с 2007 г. оно увеличилось на 5,2% [191].

Таким образом, повышение эффективности деятельности коммунальных предприятий в настоящее время тесно связано с приведением их к европейским стандартам ресурсопотребления.

## **6.2. Приведение коммунальных предприятий к европейским стандартам ресурсопотребления**

На предоставление коммунальных услуг в Украине расходуется в 1,5-2,2 раза больше ресурсов, чем в развитых странах, в том числе энергетических ресурсов потребляется больше на 37,9%. И на современном этапе этот разрыв увеличивается, поскольку страны ЕЭС прилагают усилия к тому, чтобы снизить потребление энергоресурсов еще на 20%.

Для Украины, в условиях кризиса оплаты импортируемых энергоресурсов, эта проблема еще более актуальна. Государственной программой энергоэффективности в целях обеспечения конкурентоспособности товаров и поддержки темпов экономического роста предусмотрено снижение энергоемкости ВВП на 20% к 2015 г. Принято много программ энергосбережения в ЖКХ как на уровне государства, так и городов, областей. По объему, а главное по качеству осуществляемых мероприятий период примерно с 2008 г. можно считать прорывным. Однако энергопотребление в ЖКХ продолжает расти.

Основная причина этого заключается в отсутствии системности мероприятий. Так, анализ осуществления процесса ресурсосбережения в ЖКХ свидетельствует, что на современном этапе социально-экономического развития, благодаря влиянию поставщиков оборудования, активно идет процесс модернизации теплогенерации. Так, в 2012 г. капитально отремонтированы 683 котельные, установлены в процессе замены 1074 котла с КПД более 91%, капитально отремонтированы 1105 котлов [183].

Однако при этом в системе централизованного теплоснабжения зачастую образуется избыточная производительность. В настоящее время в целом по Украине общий потенциал генерации в 2,77 раза превышает максимально прогнозируемую потребность. Вследствие работы в половинную мощность система становится менее экономичной. Кроме того, достигнутая экономия большей частью теряется при дальнейшем продвижении теплоносителя в сети, а также в зданиях с недостаточной теплоизоляцией.

Логика дальнейшего течения процесса ресурсосбережения в ЖКХ предполагает устранение потерь в сетях и зданиях. Но в 2012 г. у было заменено только 483,9 км тепловых сетей (в двухтрубном измерении) [183], что составляет менее 1,5% от общей протяженности и 8,2% от длины ветхих и аварийных сетей.



Население, объекты производственной и социальной сферы продолжают страдать от неудовлетворительного качества обслуживания. Это провоцирует уход из системы централизованного теплоснабжения экономически устойчивых потребителей, что в свою очередь также снижает эффективность. Часть потребителей отключаются от коммуникаций вследствие вывода из эксплуатации отдельных участков пришедших в полную негодность трубопроводов.

В сфере водоснабжения Украины процесс обновления оборудования и технологической модернизации также протекает гораздо активнее, чем замена изношенных участков сетей. Наибольшими темпами проходит процесс установки приборов учета в конечных точках движения материального носителя услуги. Установка водомеров в бюджетных организациях и на муниципальных предприятиях обеспечивает экономию воды от 15 до 60% за счет наведения порядка на внутренних сетях и оборудовании. При установке водомеров в жилых домах расход воды уменьшается в несколько раз.

Но утечки при транспортировке не уменьшаются, поскольку 37,7% протяженности сетей составляют ветхие и аварийные участки. Неверные технические решения, ориентированные на использование устаревших нормативов и схем подачи воды, также имеют место. Но причина здесь несколько иная, чем в теплоснабжении. Помимо влияния инерционности мышления, сказывается недостаточная осведомленность о действительных потребностях из-за влияния фактора неучтенных утечек в уличных и внутридомовых сетях. То есть основной причиной можно назвать отсутствие сквозного целостного достоверного учета. По официальным данным предприятиям необходимо 13708 приборов технологического учета воды, из них нуждаются в установке около 9 тысяч [183].

Кроме того, при выборе приборов учета и предприятия, и население отдают предпочтение более дешевым моделям с низкой степенью точности измерений. Потери объемов за месяц, связанные с классом точности индивидуальных водомеров, оцениваются в некоторых городах в 30 и более процентов. Разница между показаниями квартирных и домовых водомеров доходит до 10%, и сложно оценить величину утечек во внутридомовых сетях. Требуется совершенствование учета, а также системы взаимодействия с населением по поводу выбора, эксплуатации и обслуживания приборов. Достижение более высокого класса точности измерений, к сожалению, возможно только в долгосрочной перспективе. Поэтому на данном этапе следует обратить внимание на другие (альтернативные) возможности и средства обнаружения и устранения протечек воды и засорения в сетях.

Таким образом, и в теплоснабжении, и в водоснабжении процесс обновления оборудования и технологической модернизации протекает гораздо активнее, чем замена изношенных участков сетей. Так происходит благодаря влиянию поставщиков оборудования. Это влияние проявилось еще в период до начала 90-х годов. XX в. Об этом свидетельствует, например, динамика капитальных вложений в комплекс теплоснабжения: в то время как затраты на

строительство и модернизацию ТЭЦ высокими темпами возрастали, аналогичные расходы на теплосети и котельные имели снижающуюся динамику. При переходе к рыночным отношениям воздействие производителей оборудования еще более усилилось и приобрело новые формы. Для продвижения своей продукции они используют многообразные методики – от рекламных и кредитных механизмов до механизмов политического влияния. Влияние производителей трубной продукции не столь существенно.

Предприятия, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, не имеют внутренних стимулов к обновлению сетей. Причиной является сложившаяся практика оценки работы предприятий ЖКХ исходя из объемных показателей потребления. Они не имеют экономической заинтересованности в предотвращении утечек во время транспортировки. Их затраты компенсируются вне зависимости от наличия непроизводительных потерь. Прибыль коммунальных предприятий, планируемая на основе показателя рентабельности, напрямую зависит от количества отпущенной потребителям тепловой энергии, поданной или отведенной воды. Экономия ресурсов приводит к уменьшению базовых показателей, снижению финансовых потоков, а следовательно, к уменьшению текущей прибыли. Это создает экономическую заинтересованность в увеличении объемов потребления ресурсов и стимулирует неэффективное хозяйствование, ориентированное не на оптимальный, а на допустимый уровень затрат.

При существующей системе оплаты услуг каждый потребитель в отдельности также имеет слабую заинтересованность в энергосбережении, поскольку он не способен сократить свои расходы путем рационализации потребления. Но эта цель доступна всей совокупности потребителей – территориальной громады. Поэтому органы местного самоуправления должны взять на себя ключевую функцию обеспечения энергосбережения и ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве.

В связи с этим очень важной выступает роль органов местного самоуправления в побуждении предприятий коммунального хозяйства к активизации обновления сетей. Органы местного самоуправления представляют территориальную громаду, которая является собственником объектов инфраструктуры. Никакая другая организация не имеет большей заинтересованности в сокращении потребления ресурсов коммунальными предприятиями: ведь городские власти призваны обеспечить существование и функционирование объектов ЖКХ даже в неблагоприятных условиях, например, при повышении цен на энергоносители и другие покупные ресурсы.

В связи с этим целесообразно акцентировать внимание местных органов власти на экономическом значении инженерных сетей, которое в нашей стране традиционно недооценивается, а также их собственной миссии в побуждении предприятий коммунального хозяйства к обновлению тепловых, водоподающих и канализационных сетей. Для этого рекомендуется конкретизировать полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального обслуживания путем внесения в ст. 7 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [192] следующего подпункта:

«осуществление контроля над состоянием тепловых, водоподающих и канализационных сетей и процессом их обновления».

Для сокращения излишних расходов и потерь в ЖКХ целесообразно также применение методологии бенчмаркинга. Бенчмаркинг (от англ. bench – место, marking – отметить) представляет собой процесс изучения деятельности хозяйствующих субъектов, уяснения их положительного опыта и адаптации с целью улучшения собственной работы. Функциональный бенчмаркинг позволяет осуществлять сравнение параметров работы в разрезе отдельных функций (операций, процессов, приемов работ и т.п.) с аналогичными параметрами других предприятий, работающих в схожих условиях. Для него могут использоваться социальные медиа, например, веб-сайты для налаживания профессиональных контактов, передачи информации. Этот способ позволяет снизить затраты на выезд специалистов и дорогостоящие первичные исследования.

Бенчмаркинг включает оценивание и сопоставление. Поэтому его результаты могут быть использованы для оценки деятельности коммунальных предприятий и органов местного самоуправления. Сравнение себестоимости коммунальных услуг в разрезе городов показывает, что данный показатель сильно варьирует.

По состоянию на начало 2013 г. максимальная себестоимость услуг теплоснабжения для населения была в г. Кировограде – 505,61 грн/Гкал, минимальная – 269,61 грн/Гкал – в г. Хмельницком. То есть в г. Кировограде себестоимость услуг теплоснабжения для населения была в 1,87 раза выше, чем в г. Хмельницком. В течение 2013 г. в г. Кировограде себестоимость услуг теплоснабжения для населения снизилась. На начало 2014 г. максимальная себестоимость услуг теплоснабжения для населения оказалась в г. Луганске – 491,19 грн/Гкал, минимальная – 277,13 грн/Гкал – в г. Хмельницком. В г. Донецке себестоимость услуг теплоснабжения для населения составляла на 01.01.2013 г. 361,4 грн/Гкал, на 01.01.2014 г. – 394,3 грн/Гкал. Это незначительно, на 1-2%, выше среднего уровня.

В сфере водоснабжения наибольшая величина себестоимости услуг для населения была в г. Луганске (8,01 грн/м<sup>3</sup> на 01.01.2013 г. и 8,14 грн/м<sup>3</sup> на 01.01.2014 г.), наименьшая – в г. Тернополе (соответственно 2,23 и 2,42 грн/м<sup>3</sup>). Максимальный показатель был выше минимального соответственно в 3,59 и в 3,36 раз. В Донецке на начало 2013 г. себестоимость услуг водоснабжения для населения (4,14 грн/м<sup>3</sup>) превышала средний уровень почти на 9 %. К началу 2014 г. она снизилась до 3,95 грн/м<sup>3</sup> (примерно на 1,5 % выше среднего уровня).

Наибольшая величина себестоимости услуг водоотведения для населения была в г. Белой Церкви (5,19 грн/м<sup>3</sup> на 01.01.2013 г. и 5,40 грн/м<sup>3</sup> на 01.01.2014 г.), наименьшая в г. Симферополе - 1,25 грн/м<sup>3</sup>. Максимальный показатель был выше минимального соответственно в 4,15 и в 4,32 раза. В г. Донецке себестоимость услуг водоотведения находилась на среднем уровне (2,90 грн/м<sup>3</sup> на 01.01.2013 г. и 2,79 грн/м<sup>3</sup> на 01.01.2014 г.).

Таким образом, г. Донецк приложил усилия к снижению себестоимости коммунальных услуг и по данному показателю занимает медианные позиции

среди украинских городов. В целях дальнейшего улучшения эффективности деятельности коммунальных предприятий в рамках Комплексной программы «Энергосбережение в г. Донецке на 2010-2014 гг.» намечен ряд мероприятий. Планируется снизить потери в тепловых сетях КП «Теплосеть» до 8,4%, ККП «Донецкгортеплосеть» до 7%, потери воды сократить до 25% , провести мероприятия по теплоизоляции 45 зданий бюджетной сферы и 37 жилых домов. КП «Донецкгорводоканал» внедряет схему оптимизации системы водоснабжения и водоотведения города к 2017 г.. Намечено построить 100 автономных комплексов с узлами автоматического регулирования давления и специальными приборами учета воды, которые позволят устранять избыточное давление в сетях, что снизит количество аварий и потери.

Осуществляются проекты по совместному производству тепловой и электрической энергии (мощность 500 кВт и 1,5 МВт). Ожидаемый экономический эффект – 825,7 тыс. грн. и 9,68 млн грн.

Более сложное положение наблюдается в других поселениях Донецкой области. Область, по данным исследований Аналитического центра «БЕСТ», находится на 20 месте по энергоэффективности ЖКХ среди всех регионов Украины. Энергоэффективность жилищного сектора составляет 57,0% от уровня ЕС [191]. Но по показателям финансирования капитального ремонта жилья область занимает 1 место.

В рамках проведения программы энергосбережения областным коммунальным предприятием «Донецктеплокоммунэнерго» осуществляется закрытие низкоэффективных котельных, внедрение котлов с КПД не ниже 91%, энергоэффективных насосов, теплоутилизаторов, частотных преобразователей на электродвигателях тягодутьевого и насосного оборудования, создание индивидуальных тепловых пунктов, реализуются проекты когенерации (табл. 6.1).

С 1998 г. на предприятии функционирует научно-производственное подразделение по изготовлению труб, предварительно изолированных жестким пенополиуританом, и они используются при замене изношенных участков теплосетей. Это обеспечивает ускорение проведения реконструкции тепловых сетей. Сети с такой гидроизоляцией в странах Западной Европы служат 30-40 лет. Эксплуатационные расходы снижаются в 9 раз. При этом сохраняется значительно больше тепла, поскольку потери составляют, по подсчетам специалистов, примерно 3-4%.

Согласно Программе модернизации систем теплоснабжения Украины в 2014-2015 гг. в Донецкой области планируется замена 650 км теплосетей и перевод котельных с газа на уголь и электричество.

Анализ состояния основных средств в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения Донецкой области свидетельствует, что главнейшим направлением ресурсосберегающих мероприятий должно стать обновление сетей. В срочной замене нуждается 51% водопроводных сетей, 70% канализационных труб также требуют ремонта, реконструкции или замены. Нуждаются в обновлении насосы, установленные на канале «Северский Донец-Донбасс», которые служат уже 60 лет.

Таблица 6.1

**Мероприятия по повышению энергоэффективности  
на областном коммунальном предприятии «Донецктеплокоммунэнерго»**

	Закр ыто низ ко эф фек тив ных кот елен, ед.	Внедр е но кот лов с КП Д не ни же 91%; ед.	Уста нов лено дру гое энер гоэф фек тив ное обо рудо ва ние, ед.	За мене но теп ло вых сет ей; км
Волновахамежрайтеплосеть	2	28	30	12,6
Дебальцевотеплосеть	4	-	3	6,0
Дзержинсктеплосеть	-	16	23	12,0
Димитровтеплосеть	-	20	23	9,5
Дружковкатеплосеть	-	-	20	7,3
Енакиевотеплосеть	13	39	157	13,6
Ждановкатеплосеть	3	7	28	9,2
Константиновкатеплосеть	2	17	91	25,8
Краматорскмежрайтеплосеть	-	2	33	9,9
Краснолиманская теплосеть	-	14	19	5,3
Новоазовсктеплосеть	2	9	5	10,1
Славянсктеплосеть	1	29	90	22,6
Снежнотеплосеть	4	20	48	8,6
Харцызсктеплосеть	4	19	36	7,5
Шахтерсктеплосеть	8	35	42	6,1
Ясиноватаятеплосеть	-	8	14	-
<b>Итого</b>	<b>43</b>	<b>263</b>	<b>662</b>	<b>166,1</b>

Для стабильного водоснабжения населенных пунктов необходимо заменять ежегодно не менее 600 км изношенных водопроводных сетей. И при таких темпах понадобится 20-25 лет ежегодной работы, чтобы привести водопроводные сети в удовлетворительное состояние. Но в настоящее время по финансовым причинам проводится замена только самых изношенных участков сетей – 1,5% от необходимого объема.

В первом квартале 2011 года коммунальным предприятием «Компания «Вода Донбасса» за счет собственных средств заменено более 6 км водопроводных сетей на сумму 763 тыс. грн, а также 133 задвижки и 43 пожарных гидранта. В 2012 г. заменено более 90 км водопроводных сетей и около 5 км канализационных, 250 задвижек и установлено 22 насосных агрегата. В 2013 г. подготовлены проекты реконструкции и капитального ремонта систем централизованного водоснабжения и водоотвода на сумму более 300 млн грн. Для Донецкой области предусмотрена субвенция местным бюджетам в сумме 200 млн грн на капитальный ремонт более 76 км водопроводных и 22 км канализационных сетей, а также 14 канализационных насосных станций. Но они поступили в область только частично [193].

Таким образом, в Донецкой области процесс ресурсосбережения в сфере теплоснабжения проходит гораздо более высокими темпами, чем в сфере водоснабжения.

Анализ энергосберегающей деятельности КП «Донецктеплокоммунэнерго» свидетельствует о том, что наличие собственного подразделения по изготовлению труб существенно активизирует процесс замены сетей. Есть основания предполагать, что в дальнейшем наличие этого производства окажет благотворное влияние на обновление сетей не только КП «Донецктеплокоммунэнерго», но и других предприятий теплоснабжения в Донбассе.

Для того чтобы мероприятия по ресурсосбережению в ЖКХ давали ощутимые результаты, необходимо усилить деятельность органов местного самоуправления в направлении обеспечения их системности. В частности, необходимо подключить к процессу энергосбережения предприятия жилищно-эксплуатационного хозяйства. Наибольшее количество непроизводительных расходов тепла происходит не в квартирах, а в подвалах из-за неизолированных труб и подъездах по причине неплотных дверей и оконных рам. Много тепла теряется из-за легко устранимых трещин стен и дефектов кровли. Органам местного самоуправления целесообразно наладить работу по контролю над соблюдением предприятиями жилищно-эксплуатационного хозяйства нормативов и правил обслуживания зданий с привлечением к этому процессу общественности, в частности теплоизоляции внутридомовых сетей, окрашивания труб в соответствующие цвета, ухода за цоколем дома.

Также на современном этапе уделяется недостаточно внимания сокращению потерь в водоснабжении и энергоснабжении. Вследствие этого себестоимость услуг обеспечения горячей водой и тепловой энергией увеличивается не только за счет потерь собственно в сфере теплоснабжения (газа, тепла и т.п.), но и за счет утечек воды, а также потерь электроэнергии при водоснабжении.

В связи с этим целесообразно усилить работу по ресурсосбережению в сфере водоснабжения, прежде всего в том его звене, где возможна наибольшая отдача от мероприятий, а именно в сетях. Целесообразно провести обследование сетей водоснабжения и водоотвода с помощью зондов и робототехнических комплексов с целью определения степени аварийности участков трубопроводов, выявления технических дефектов (расхождения стыков трубопровода, засорения, прорастания корней, трещин, коррозии) и планирования предупредительных ремонтов с использованием лучших и долговечных труб. Водоснабжение нуждается в налаживании нормального воспроизводства сетей и других основных средств, коэффициент компенсированного выбытия которых надо довести до 10-12%. При таком подходе город сможет существенно сократить затраты на эксплуатацию водопроводных систем, которые значительно (в 37 раз) превосходят затраты на монтаж.

### 6.3. Обеспечение устойчивости коммунальных предприятий

Как уже было указано, первоочередной задачей органов местного самоуправления является обеспечение функционирования в долгосрочном периоде, а следовательно, устойчивого развития коммунальных предприятий.

Под устойчивостью коммунального предприятия следует понимать такое его состояние, при котором беспрепятственно протекает воспроизводственный процесс. При условии постоянства внешней среды это не представляет никаких проблем. Но изменения во внешней среде могут сужать ресурсную базу предприятия и деструктивно влиять на воспроизводственный процесс. Поэтому важно знать условия, предпосылки состояния устойчивости и пределы, в которых предприятие его сохраняет.

Ряд авторов, например Й. Шумпетер, устойчивость отождествляют с прибыльностью. Однако не менее важными являются: состояние основных средств, способность предприятия в полном объеме и в срок отвечать по своим долгосрочным и краткосрочным обязательствам, способность удерживать основной персонал и привлекать квалифицированных специалистов. Устойчиво развивающееся предприятие должно иметь возможность целенаправленного изменения внутренней среды для компенсации негативного влияния внешних факторов. Для того чтобы адекватно реагировать на изменения внешних факторов, субъект управления должен быть в состоянии готовности, он должен их в некоторой мере предугадывать и формировать необходимые резервы.

О.В.Зеткина трактует устойчивость предприятия как обеспечение его рентабельной производственно-коммерческой деятельности за счет повышения эффективности производственных ресурсов и управления предприятием, устойчивого финансового состояния за счет улучшения структуры активов [194]. А.Муратов считает, что «...в режиме устойчивого функционирования оперативная деятельность организации (оперативные действия работников) несет на себе «следы» мегатрендов мирового развития экономики и общества или хотя бы не противоречит им» [195, с. 140]. А.С.Барканов подчеркивает необходимость наличия «инновационного потенциала устойчивого развития и его эффективного использования для нейтрализации внешних воздействий и факторов дестабилизации» [196, с.39].

Следовательно, современная экономическая наука связывает устойчивость деятельности предприятия с развитием, осуществлением инноваций и модернизацией. Подход к управлению коммунальными предприятиями с позиций модернизации вскрывает присущий им комплекс проблем, связанных с наличием монополизма в обслуживании. Он обусловлен общностью потребностей населения в условиях проживания и компактным характером расселения в городах, что придает коммунальным услугам черты общественных благ, но с определенной локализацией.

В самом общем случае монополизм коммунальных предприятий вызван тем, что для обеспечения потребителей используется принцип территориальной организации систем обслуживания. К предприятиям тепло-, водо-, газо-, энергоснабжения потребители привязаны из-за наличия недублируемой

инфраструктуры. В тех видах хозяйственной деятельности, которые не требуют наличия специальной инфраструктуры в виде сетей обслуживания, территориальные ограничения деятельности являются не столь значимыми. Но удовлетворение потребностей абонентов, находящихся на большом расстоянии друг от друга, ведет к росту транспортных расходов. Предприятия, предоставляющие данные виды коммунальных услуг, стремятся минимизировать свои расходы за счет обслуживания ареалов компактно расположенных потребителей. Поэтому их деятельность, как правило, территориально разграничена. Возможности индивидуального выбора поставщика услуги потребитель лишен (и он в нем не нуждается, если существует надежное и бесперебойное обеспечение его потребностей). Соответственно также существует эффект привязки потребителя к системе обслуживания.

Монополизм коммунальных предприятий блокирует возникновение механизма влияния потребителей на их деятельность путем увеличения или снижения спроса на услуги. Отсутствие обратных связей между производителями и потребителями нарушает действие рыночного механизма, стимулирующего внедрение инноваций, и тем самым провоцирует технологический застой.

С переходом во второй половине XX в. к либеральным доктринам экономического развития многие страны предпринимают попытки снижения степени монополизма в коммунальном хозяйстве. В теории регулирования начали использовать понятие конкуренции за право доступа на рынок. Практика показала, что заключение контрактов на проведение определенных работ на конкурсной основе оказывается эффективным для тех видов хозяйственной деятельности, которые не требуют наличия специальной инфраструктуры: в сферах ремонта и содержания дорог, благоустройства дворовых территорий, санитарной очистки и переработки бытовых отходов, уборки улиц и озеленения, организации эксплуатации жилищного фонда. Так, в США услуги такого рода, предоставляемые частным сектором, по данным исследований, в среднем на 34% дешевле, чем услуги муниципальных предприятий [197].

В сфере естественных монополий попытки внедрения подобных отношений дали иные результаты. Как выяснилось, функционирование предприятий - естественных монополий исключительно под воздействием рыночного регулирования не обеспечивает максимально возможного охвата всех категорий населения, не стимулирует использование минимально возможных тарифов, вызывает наличие дискриминационных положений в договорах, необоснованный отказ от предоставления услуг, предоставление услуг ненадлежащего качества. В результате кампания по приватизации в сфере ЖКХ сменялась кампанией по реприватизации. В США на рубеже веков было вновь национализировано более 81% систем водоснабжения, 100% канализации, около 40% электросетей. Подытожив результаты приватизации в разных странах, Международная организация труда в своём Итоговом докладе в 2004 г. сделала вывод, что в целом «обобществлённые системы



коммунального хозяйства работают более эффективно, чем частные» [198, с.69]. Это связано с более существенными возможностями обеспечения давления социума на коммунальные предприятия, вынуждающего последних улучшать обслуживание, снижать издержки, сокращать потребление ресурсов.

Органы местного самоуправления должны восполнять недостающее влияние рыночных механизмов на производителей коммунальных услуг. Основным управленческим методом должно выступать не административное принуждение, а стимулирование, действенное побуждение к выполнению задач, поставленных перед предприятием территориальной громадой. Это возможно осуществить путем грамотного разделения управленческих функций, при котором деятельность органов местного самоуправления акцентируется на определенных ключевых аспектах стратегического характера с обеспечением рациональной свободы действий руководителям предприятий.

Для этого необходимо четко представлять цели, задачи и мотивы поведения как представителей органов местного самоуправления (выразителей интересов территориального сообщества), так и руководителей коммунальных предприятий.

Предприятие является самоорганизующейся системой. Базой специфических отношений самоорганизации выступает постоянное финансирование технического обслуживания производства, обеспечивающее продление существования предприятия и, конечно, получение доходов. Понятия «эффективность», «конкурентоспособность», «инновации» циркулируют только при оценке его с точки зрения внешнего управления.

Действия руководителей коммунальных предприятий определяются не стратегическим расчётом на перспективу, а являются результатом субъективного понимания ситуации и собственной роли в ней. Цель руководителей коммунальных предприятий является суженной – обеспечение функционирования и текущей прибыльности. У них, как у монополистов, отсутствует активный предпринимательский стиль, поскольку им гарантировано возмещение затрат. Если же ситуация складывается таким образом, что тарифы на услуги не обеспечивают коммунальному предприятию желаемый объем прибыли, то руководство предприятия может принять решение о прекращении предоставления услуг некоторым категориям потребителей (как наблюдалось, например, в Донецке в сфере уборки бытовых отходов) или прекращении деятельности (как это случилось в 1997 г. в Аргентине в провинции Тукуман в сфере водоснабжения).

Для стимулирования развития коммунального хозяйства важен специально разработанный комплекс управляющих воздействий. Наблюдаемое на протяжении десятилетий непрерывное повышение тарифов с целью покрытия растущих затрат является доказательством того, что существующая модель тарифного регулирования не стимулирует повышение эффективности деятельности предприятий. Управленцы в сфере ЖКХ трансформируют в своей среде все государственные начинания и нередко меняют их до неузнаваемости.

В связи с этим необходимы общественные механизмы воздействия, в налаживании которых ключевую роль играют органы местного

самоуправления. Органы местного самоуправления, выражая помыслы членов территориальной общины, заинтересованы в долгосрочном функционировании коммунальных объектов, а следовательно, в оптимизации потенциала прибыльности, который дает возможность обеспечить существование предприятий в неблагоприятных условиях (например, при повышении цен на энергоносители и другие ресурсы).

Оценка различий целевых установок руководителей коммунальных предприятий и органов местного самоуправления с точки зрения процесса потребления ресурсов приводит к следующим результатам: первые заинтересованы в оптимизации потребления ресурсов по критерию получения максимальных текущих доходов, для вторых оптимизация связана с получением наибольшего положительного эффекта при минимальных затратах на обеспечение рациональных потребностей населения в качественных услугах. При модернизации предприятие сталкивается с необходимостью пожертвовать некоторой долей текущей прибыли, что связано с преодолением технологического разрыва, перемещением ресурсов, в результате чего обеспечивается не самый высокий уровень немедленной отдачи.

В современных условиях, когда во всем мире проходит модернизация коммунального хозяйства, органы местного самоуправления должны строить отношения с предприятиями ЖКХ так, чтобы выработать линию разумного и взаимовыгодного компромисса между их стремлением к максимизации доходов и необходимостью инвестирования. В задачи городских властей должно входить изменение стиля руководства предприятиями. Для этого прежде всего нужна трансформация устоявшихся на предприятиях когнитивных и моральных стереотипов трактовки отношений в сфере ЖКХ.

В основу трактовки деятельности по управлению предприятием ЖКХ должна быть заложена «философия доходности»: ориентация мышления и действий руководителей на эффективную работу по организации в долгосрочной перспективе. В сферу представлений руководителей коммунальных предприятий об объекте управления и окружающей его среде должна быть внедрена идея о необходимости сокращения потребления ресурсов и о возможности достижения при этом быстрой окупаемости проектов ресурсосбережения, то есть убежденность в реалистичности достижения целей. Органы местного самоуправления должны направить усилия на целенаправленное формирование условий для позитивных тенденций развития.

Управление со стороны органов местного самоуправления в первую очередь должно быть стратегическим. При этом важным является не только разработка теоретической модели, но и формирование социально-экономических возможностей преобразований во множестве сфер: информационной, технической, правовой, экономической, социальной.

Разработка эффективной стратегии должна быть основана на преобразовании информации и выступать как двуединый процесс отражения. С одной стороны, отражение должны найти потребности общества (территориального сообщества), а с другой – цели предприятия, потребности и особенности производства. Поэтому формирование стратегии немислимо без

участия руководителей коммунальных предприятий. Руководство предприятия должно информировать орган местного самоуправления о том, что реально есть, а городские власти должны донести объекту управления информацию о направлениях изменений, правильную мотивацию и понимание конечных результатов. В конечном счете, стратегия должна представлять собой систему формирования долгосрочных целей деятельности предприятия с обозначением наиболее эффективных путей их достижения и необходимых инноваций.

В процессе выработки эффективной стратегии система внутреннего управления предприятием должна пройти определенную трансформацию. Руководство коммунальных предприятий должно быть ориентировано на осуществление поиска приемлемых рыночных предложений и их анализ. Оно должно научиться оценивать технологические изменения и их социально-экономические последствия и вовлечь в процесс генерации идей сотрудников и специалистов предприятия.

Проблемы модернизации любого производства связаны с тем, что управление инновациями предполагает организованность иного типа, чем та, что существовала на предприятии на протяжении длительного периода. Она плохо встраивается в традиционную систему по причине необходимости трансформации отношений между сотрудниками, изменений иерархии. Также внедрение инноваций предполагает форсированное использование человеческого потенциала, тех способностей и возможностей, которые сотрудники и специалисты предприятия реализуют, погрузившись в стандартную, но низкоэффективную деятельность. Процесс модернизации требует от них дополнительных усилий.

Внедрение инновации зависит от того, насколько производственная система предприятия готова ее воспринять. Восприятие инновационной возможности может иметь форму признания инноваций, когда производственная система заинтересована и подготовлена к их внедрению, либо отрицания. Особое отторжение инноваций возникает в том случае, когда у предприятия есть стабильные доходы и все с ними связанное, как в случае коммунальных предприятий.

Командно-административные методы управления также способны спровоцировать неприятие инноваций. Органам городского управления следует использовать такие методы управления коммунальными предприятиями, которые направлены на повышение мотивации работников. Отправной точкой при этом выступает ориентация на цель – принятие деловых решений при повышенной активности руководителей, сотрудников и специалистов предприятий в разработке и реализации стратегии модернизации.

Перспективными являются такие институциональные механизмы, как: информационные совещания, консультации, переговоры, конференции и семинары с участием ученых, исследование возможных альтернатив и поиск взаимоприемлемых решений. Они выступают не только в качестве формы согласования интересов предприятий и территориальной громады, но также способны инициировать развитие определенной социальной способности к инновациям и стимулировать трансформацию процессов самоорганизации на коммунальных предприятиях.

Совещания, консультации, переговоры органов местного самоуправления с руководителями и специалистами коммунальных предприятий должны обеспечить следующие виды интеграции:

идеологическую интеграцию – гомогенизацию целей или уменьшение различий между представлением о стратегических интересах предприятия;

информационную интеграцию – непрерывный обмен важной для партнеров информацией, прозрачность отчетности;

интеграцию политики – осуществление действий по совместно разработанному сценарию;

институциональную интеграцию – образование структур для принятия решений;

формальную интеграцию – создание правовой базы, лежащей в основе взаимодействия.

Важность достижения согласованности по всем вопросам часто серьезно недооценивается, и это вызывает негативные последствия. Например, в 2005 г. местный совет г. Днепропетровска и КП «Днепрводоканал» подписали с ЕБРР соглашение о кредите на сумму 20 млн евро на взаимовыгодных условиях под гарантию городского бюджета. Но из-за расхождений во взглядах на направления расходования средств действие соглашения было приостановлено после получения суммы в 400 тыс. евро. ЕБРР настаивал на проведении энергосберегающих мероприятий, а специалисты КП посчитали, что они были бы неэффективны без предварительной замены труб [199].

Данный пример также показывает, что модернизация производства на коммунальных предприятиях требует значительных финансовых вложений. И чем большей ожидается отдача, тем больше денег должно выделяться на реализацию мероприятий и тем более важным источником финансирования выступают средства, высвобождаемые из оборота предприятия за счет экономии ресурсов. Без использования этого источника достичь значительной социально-экономической эффективности инноваций на предприятиях ЖКХ невозможно.

Можно заранее спрогнозировать, что руководители предприятий могут оказывать противодействие процессам высвобождения средств из оборота и направления их на модернизацию. Им выгоднее использовать их на увеличение зарплаты, премирование, социальное развитие коллектива и другие подобные мероприятия или оставить в обороте предприятия.

В данных условиях более глубокого изучения требуют вопросы воздействия на интересы коллективов коммунальных предприятий. Одной из основных целей данного воздействия должно являться формирование стимулов к перераспределению средств в инновационные проекты.

Важно принимать во внимание особенности мотивации коллективов коммунальных предприятий как локальных монополистов и использовать их зависимость от местных властей для формирования системной взаимосвязи между их действиями и интересами общества.

На первоначальном этапе, для активизации адаптивного саморегулирования, возможно применять механизмы «административного

принуждения». Положительный опыт применения жестких ограничительных методов имеет место даже в странах, придерживающихся традиций экономического либерализма. Так, в Великобритании в 1997 г. был принят регламент (именуемый правилами «наилучшей стоимости»), согласно которому полагалось обеспечивать снижение затрат коммунальных предприятий на 2% в год [198, с. 71].

Зарубежный опыт свидетельствует о том, в условиях стабильных рынков, прогнозируемости технологических новшеств подобные методы дают приемлемые результаты. На современном этапе наиболее передовыми считаются ограничительно-стимулирующие методы, суть которых заключается в том, что субъект управления устанавливает для предприятий определенные достижимые финансовые цели и, как вознаграждение за их достижение, при расчете размеров тарифов допускает дополнительное начисление процентов. Предприятия, предоставляющие коммунальные услуги, являются публичными компаниями и имеют прозрачную для общества отчетность.

Фактически данный подход представляет собой особую форму симбиоза плановых и рыночных методов. Планирование служит как целям информационного ориентирования руководителей предприятий, так и целям разработки механизма стимулирования их к выполнению намеченных задач. Рыночные механизмы устраняют такой недостаток плановых методов управления, как дискретность воздействия.

Для управления украинскими коммунальными предприятиями также целесообразно базироваться не на противопоставлении роли плановых и рыночных методов, а на создании неразрывного комплекса регулирующих воздействий, с четко очерченными границами использования тех или иных инструментов.

Субъекты хозяйствования не всегда могут эффективно перевести свои стратегические намерения в скоординированные действия. Для этого необходим систематический обеспечивающий процесс, то есть способ обеспечить логическую взаимосвязь отдельных инициатив и сосредоточить действия на достижении намеченных целей.

Искусство реформирования состоит в умении выстраивать цепочки промежуточных изменений, «соединяющие» наличествующие технические производственные системы и действующие институты с наиболее передовыми. Для прогрессивного изменения системы эффективной является стратегия промежуточных институтов, которая предусматривает постепенную, но целенаправленную трансформацию с формированием синергетического эффекта. При этом планирование строится как система, включающая долго-, средне- и краткосрочные планы.

Регулирование должно создавать социально-экономическую среду, в которой действует предприятие, предоставляющее коммунальные услуги. Формированию среды хозяйствования очень способствуют регламентация не только прогрессивных норм и правил поведения, но также этапов и содержания процессов, являющихся объектами управления. Это вносит ясность в работу исполнителей, участвующих в реализации этих процессов, четко разграничивая

их права и обязанности, а также устанавливая формы материального и морального стимулирования.

После формулировки и усвоения целевых установок вторым шагом должна быть оценка потенциала снижения себестоимости продукции за счет осуществления мероприятий различного характера – организационного, организационно-технологического, технического. Так, например, мировой опыт свидетельствует, что только административными методами энергоменеджмента можно достичь экономии до 5% [200].

В качестве третьего шага необходимо провести предварительный выбор направлений и проектов для дальнейшей проработки. Предполагаемые к осуществлению проекты не должны создавать взаимных препятствий при их выполнении.

Четвертый шаг связан с рассредоточением во времени предполагаемых проектов. Рассредоточение во времени предполагаемых проектов представляет собой сложную задачу. Оно должно предусматривать согласованное достижение кратко-, средне- и долгосрочных целей. Для этого, прежде всего, необходимо структурировать программные задачи и определить индикаторы, позволяющие оценивать степень достижения промежуточных целей на разных этапах. Первыми целесообразно определить те из них, которые могут дать скорейшую и наибольшую отдачу, если это, конечно, не противоречит внутренней логике процесса модернизации предприятия. За рубежом для этой цели широко используется метод сетевого планирования. В результате для субъектов хозяйственной деятельности устанавливаются четко обозначенные и достижимые цели, которых они должны добиться в определенные сроки.

Представление стратегии как системы видов деятельности позволяет понять, почему она требует специфической организации. Приведение стратегии в соответствие с движением финансовых потоков делает плановые предназначения более достижимыми и повышает их реалистичность. Система показателей должна репрезентовать не только общую стратегию, но и структуру организации, для которой она разрабатывается.

Это необходимо документально зафиксировать, что и является пятым шагом. Плановые документы должны включать четко обозначенные и обоснованные целевые индикаторы в их количественном, качественном и временном измерениях, а также исполнителей, которые ответственны за достижение заданных параметров в установленное время. Предметом планирования являются конкретные мероприятия, сроки их проведения, процессы финансирования этих мероприятий и функциональных объектов.

Ориентировочные показатели, отражающие средне- и долгосрочную перспективу, могут быть неточными по причине недооценки или неправильного учета первоначальных ресурсов. Намеченные планы преобразований нуждаются в перманентной корректировке в области формирования и использования активов предприятий и ресурсного потенциала. Поэтому в состав средств управления необходимо включать мероприятия мониторингово-контрольного характера. При этом связь между целью и средствами ее достижения не должна быть жесткой как при директивном планировании.

Руководители коммунальных предприятий и трудовой коллектив должны четко знать, каких результатов ожидает от них территориальная громада и какое вознаграждение они получают за выполнение намеченных планов или какие потери они понесут в противном случае. Темп работы и алгоритм действий должны определяться предприятием-производителем самостоятельно. Руководители и специалисты коммунальных предприятий должны выполнять функции оперативного управления и нести ответственность за принимаемые решения и их последствия.

## **ГЛАВА 7. МЕТОДЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ИНВЕСТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **7.1. Управление доходами городов в Украине и за рубежом**

Повышение уровня благосостояния городского населения посредством создания в рамках города сбалансированной динамической социально-экономической среды и обеспечения устойчивого развития его экономики является одной из актуальных задач современного этапа реформирования украинского общества. Однако практика обеспечения развития городов и их конкурентоспособности на основе повышения результативности и эффективности городского управления свидетельствует о недостаточной глубине исследования этого процесса и нечетком понимании отношений, которые складываются в системе городского управления. Это все, безусловно, приводит к выбору неэффективных путей преодоления кризисных явлений в городе и, как следствие, к финансовому ресурсному дефициту, который серьезно влияет на функционирование всех сфер городского экономического пространства. Кроме того, значимость решения указанной проблемы обуславливается евроинтеграционными устремлениями Украины, которые являются дополнительным основанием для проведения модернизации всей системы местного самоуправления в стране. Таким образом, реальная ситуация в городах актуализирует вопрос о необходимости совершенствования системы городского управления, особенно такой ее составляющей, как управление бюджетными (доходными) ресурсами города.

Анализ работ современных исследователей проблематики управления в целом местными бюджетами позволяет утверждать, что оно нашло значительное научное обоснование в работах многих украинских ученых, в частности И.О.Луниной, О.О.Сунцовой и др. [200-203]. Достаточно интересными являются научные разработки других авторов, которые посвящены вопросам финансирования полномочий органов местного самоуправления в контексте европейского опыта [204-206], в частности польского [207]. Однако отечественный научно-исследовательский опыт решения проблемы несовершенства системы управления доходами украинских местных бюджетов свидетельствует о существовании несколько упрощенного подхода к определению главных причин, которые тормозят создание финансово самодостаточных территориальных громад. Крайне незначительный позитивный опыт Украины в деле укрепления доходной части бюджетов городов вынуждает более детально и тщательно относиться к поиску и использованию действительно важных и необходимых средств и рычагов влияния на эти процессы.

Устойчивое развитие и качество жизни населения территориальных единиц, в том числе городов, определяется обеспеченностью их материальными ресурсами, а также системой институционального закрепления правил формирования и реализации соответствующих бюджетов. Поэтому для выполнения главной цели в качестве предмета исследования была избрана



система финансово-экономического обеспечения городов Украины, России и Польши. Безусловно, выбранные для сравнительного анализа страны имеют отличия в построении финансово-бюджетных отношений. Но в этих странах существует общая тенденция – стремление к формированию самостоятельных в финансовом плане территориальных громад. И дело не в том, каким образом каждая из стран формально придерживается требований Европейской хартии местного самоуправления, а в том, как эти исторически связанные и соседние по территориальному размещению страны признают право местного самоуправления на определенную финансовую независимость или автономию, в частности на уровне городов. Необходимо отметить, что страны имеют очень много общего даже в истории формирования городского управления, а именно той ее составляющей, которая связана с доходами городов. Поэтому в дальнейшем целесообразно остановиться на главных исторических этапах, которые характеризуют эволюцию процесса получения городами прав на относительно независимое управление городской экономикой (в том числе и в вопросе доходов) в интересах горожан (рис. 7.1).



**Рис.7.1. Этапы развития системы городского самоуправления**

Первый этап связан с общими характерными чертами процесса становления городов (градов) времен Древней Киевской Руси (Новгород, Киев, Ростов Великий) как центров княжеских владений (хозяйств) и одновременно формирования, хотя и в зачаточном состоянии, системы налогообложения, в том числе и местного, когда пополнение княжеской казны осуществлялось за счет взысканий, податей, пошлин (внутренних и торговых), земельной ренты и др., использовалась поместная система сбора налогов. Позже – с развитием торговли, – когда в состав налогов были включены денежные налоги, местное

налогообложение уже начало определяться правовым статусом самого города и видом деятельности, которым занимался сам горожанин.

Второй этап в эволюции системы городского самоуправления также тесно связан с последующей трансформацией финансово-экономических основ управления городом. В первую очередь, это связано с использованием разных практик самостоятельного (свободного) ведения городского хозяйства в пределах своей территории и их правового утверждения. Например, принятие городского уклада, который закреплялся сначала в Литовских уставах, позднее – Магдебургским (Любекским или Гамбургским) правом, где окончательно закреплялось выведение города из-под юрисдикции местной администрации, на то время – феодалов, воевод, наместников, и формирования собственного органа городского управления – магистрата. Исторический опыт свидетельствует о том, что Магдебургским правом сначала воспользовались преимущественно города Правобережной Украины, в основном те, которые имели торговую специализацию или были пограничными пунктами (Чернигов, Тернополь, Ивано-Франковск, Львов и др.).

Особенно нужно отметить, что утверждение городского права в средневековых городах преимущественно связано со стремительным развитием производственных отношений, экспортного промышленного производства, которое позволило городскому самоуправлению разрабатывать и реализовывать свою собственную регуляторную политику во внешнеэкономической, торговой, посреднической сферах. Финансовая политика осуществлялась путем установления источников поступлений в городскую казну, порядка финансирования расходов (на строительство и ремонт дорог, содержание пограничных войск и магистрат, приобретение оружия и др.). Кредитная политика включала разрешение на использование в пределах города разных институтов финансово-денежного оборота (торговый кредит, обращение векселей).

В Левобережной Украине раньше других Магдебургское право получил Киев, потом – Переяслав и Чернигов. Города Нежин, Стародуб, Козлобородник, Остер, Погар, Мглин, Полтава и Новгород Северский также начали пользоваться этим правом и привилегиями, но уже позже – в XVII ст., когда выданные ранее польским правительством грамоты были переутверждены российским правительством.

Таким образом, Магдебургское право даровалось в виде чисто экономических привилегий и защиты городским магистратом. Во главе городского управления стоял войт, иногда назначенный королем (пожизненно), иногда – выборный. Города, которые пользовались Магдебургским правом, имели достаточно большую земельную собственность. Для покрытия разных расходов, связанных с выплатами городским урядникам и служащим, был введен целый ряд городских налогов: торговый, весовой, мостовая пошлина. Город также получал доходы от передачи в наем городских гостевых дворов, бань, торговых лавок, кирпичных заводов, мельниц, воскобоен, пивоварен, солодовен. В городскую казну поступал также налог с купцов и ремесленников в соответствии с их доходами. Об использовании всех этих налогов и сборов

ежегодно отчитывался магистрат. В городах проводились торги и ярмарки, а их участники получали разные льготы относительно торговли и промыслов.

Что касается непосредственно российских городов, то здесь местное самоуправление было развито в соответствии с европейскими традициями в таких городах, как Смоленск, Псков и Нижний Новгород.

Последующее развитие большинства российских городов и части городов Левобережной Украины к началу XX ст. органически связано с реформами административно-территориального управления на основе царских актов (указов, жалованных грамот). Кроме того, происходило дальнейшее распространение городского уклада жизни, осуществлялась идентификация городского населения, появлялись другие коллективные формы ведения городского хозяйства (купеческие гильдии, цеховое производство), совершенствовалась система должностных лиц города (городской председатель, городничий и др.) и выборных городских органов (городская и «шестигласная» дума, кстати, одним из главных направлений деятельности которой был именно прирост доходов городской казны). При этом, вводя те или другие налоги (поместный, подушный, налог на недвижимость, налог на окна и много других), городское самоуправление в Российской империи стремилось придерживаться определенных европейских правил формирования местных налоговых систем. Это касается: значимости местных налогов для данного города и увеличения их доли в доходной части городского бюджета; понятности для плательщиков (горожан); стабильности норм отчислений от общегосударственных налогов в городской бюджет; традиционности и логичности их установления и сбора и т.п.

В 20-е годы XX ст., в советский период, в условиях существования централизованно-административной системы управления хозяйством европейские принципы фактически были отменены, а методы управления бюджетами городов как формой организации финансового обеспечения городского самоуправления имели номинальный или формальный характер. С окончанием данного этапа начался процесс возрождения института местной демократии. Поэтому заложенные в историческом прошлом принципы местного самоуправления и налогообложения на местах реанимировались и в настоящее время продолжают развиваться в соответствии с реалиями сегодняшнего дня [3].

Современная ситуация с городскими бюджетами является результатом институциональных реформ (местного самоуправления, административно-территориального устройства и бюджетно-налогового законодательства), которые были проведены в странах с середины 90-х годов XX ст.. При этом польские города, в частности те, которые стали объектом данного исследования, получили дополнительный статус (статус города с правами повята) со значительно большим уровнем самостоятельности и полномочий в финансовом управлении, российские города – статус муниципального образования в виде городского округа, украинские города – в соответствии с европейскими тенденциями – получили более-менее четкие и очерченные нормативно-правовым образом доходные источники формирования своих

городских бюджетов. В этой связи был проведен сравнительный анализ современного состояния доходной части местных бюджетов городов указанных стран по самым весомым источникам ее наполнения.

Проведенный анализ по главным статьям доходов городских бюджетов российских, украинских и польских городов в расчете на одного горожанина в долларовом эквиваленте на конец 2010 г. представлен в табл.7.1.

Таблица 7.1

**Показатели доходной части бюджетов городов Украины, России, Польши в 2010 г. в расчете на одного жителя (дол. США)\***

№ п/п	Город	Численность тыс.чел.	Общая сумма доходной части бюджета города	в том числе		
				Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)	Местные налоги и приравненные к ним	Доходы от капитала (аренда, продажа, отчуждение)
<b>Россия</b>						
1	Ярославль	591,5	870,9	234,4	5,6	59,6
2	Н. Новгород	1250,6	584,8	166,2	4,1	41,7
3	Волгоград	1021,2	477,4	163,1	5,4	18,1
4	Ростов-на-Дону	1089,9	786,4	153,1	7,8	20,3
5	Омск	1154	434,8	113,6	3,2	34,2
6	Ульяновск	613,8	518,9	171,4	3,7	40,1
<b>Украина</b>						
1	Одесса	1008	318	123,4	4,7	26,5
2	Львов	750,9	303,4	143,9	3,2	26,4
3	Донецк	978,1	354,7	189,5	2,5	7,9
4	Луганск	467,1	256,5	118	2,2	7,1
5	Днепропетровск	1005,2	283,5	117,1	0,6	3,1
6	Харьков	1444,95	256,6	124,7	4,0	10,7
<b>Польша</b>						
1	Варшава	1714,4	2052,7	654,0	174,0	152,0
2	Краков	755,0	1490,3	374,0	145,0	89,2
3	Лодзь	742,4	1157,7	294,7	113,0	137,7
4	Вроцлав	632,1	1676,3	379,6	128,6	156,6
5	Познань	554,2	1462,3	411,5	178,0	99,1
6	Катовице	308,5	1422,0	315,2	121,5	90,9

\* составлено на основе источников [210-211].

Коротко остановимся на результатах сравнения самого значительного налогового поступления в доходную часть местных бюджетов городов

Украины, РФ и Польши – налога на доходы физических лиц (НДФЛ). В анализируемой выборке объемы поступлений НДФЛ российских и украинских городов фактически одинаковы и их средние значения находятся в диапазоне 150-200 дол. на одного жителя города. Одновременно важно отметить, что для НДФЛ бюджета городских округов РФ установлен общий норматив отчислений в 30% от общего объема поступлений этого федерального налога и некоторые дополнительные нормативы отчислений от него, для украинских бюджетов этот норматив отчислений в местную казну украинских городов выше почти в 2 раза и составляет 75%. Поэтому в Украине НДФЛ для городских бюджетов все же имеет большее значение, чем аналогичный НДФЛ для российских городских округов [213,214].

В польских городах этот источник доходной части городского бюджета, в отличие от российских и украинских городов, еще более весомый. Только номинальный объем по данному налоговому поступлению в 2010 г. на одного жителя в польских городах превышает аналогичный показатель украинских и российских городов в три-четыре раза. Заинтересованность органов городской власти Польши в пополнении объема своих собственных ресурсов обусловлена тем, что НДФЛ платится не по месту регистрации предприятия, а по месту проживания работников предприятий и поступает именно в бюджет «гмины проживания» в определенной законом четко установленной доле (39,34%). В результате такой налоговой политики в Польше основными источниками в структуре собственных доходов бюджета городских гмин является поступление НДФЛ – около 30% от объема всего бюджета города (табл.7.2).

В отличие от польского механизма уплаты в местные бюджеты НДФЛ, в Украине НДФЛ поступает в местные бюджеты по месту работы плательщика налога, хотя важнейшие общественные услуги (образование, здравоохранение и социальная защита) предоставляются ему по месту жительства. Кроме того, отсутствует обязательная форма соответствующей отчетности в случае задержки оплаты этого налога уполномоченным лицом (предприятием), что позволяет ему неограниченное время пользоваться бюджетными средствами и предопределяют в конечном итоге значительные потери налоговых доходов местных бюджетов.

Таким образом, местные органы власти Украины не только не имеют право устанавливать уровень ставки НДФЛ, но и не получают информацию о соответствующем налоговом долге, который негативно влияет на достоверность планирования доходной части местного бюджета.

Кроме того, следует уделить особое внимание расчетам, которые связаны в целом с системой местного налогообложения трех стран.

В табл.7.1 местное налогообложение представлено наиболее значимыми местными налогами каждой из стран.

Так, в частности, объем местных доходов в Украине по статье «местные налоги и сборы» свидетельствует о том, что он является достаточно низким, как и объем местного налога на имущество физических лиц в РФ. Дело в том, что до введения Налогового кодекса Украины (до 2011 г.) местное налогообложение в Украине было представлено значительным количеством

мелких, несущественных налогов и сборов, которые трудно администрировать, например таких, как налог на владельцев собак, на рекламу и др.

Таблица 7.2

**Общая структура доходной части бюджетов городов Польши  
в 2012 г. (на примере городов Варшава и Краков) \***

Статья доходов	Варшава		Краков	
	тыс. злот	в %	тыс. злот	в %
<b>ДОХОДЫ ( в целом)</b>	11941031,1	100,0	3445907,8	100,0
<i>из них</i>				
<i>собственные, в.т.ч.</i>	8863925,1	74,2	2369871,0	68,8
от налога на доходы, в т.о.	4055886,5	34,0	988340,5	28,7
налогу на доходы корпораций	537319,3	4,5	68617,0	2,0
налогу на доходы физ. лиц	3518567,2	29,5	919723,5	26,7
от налога на недвижимость	1005951,6	8,4	389097,4	11,3
от капитала	929872,1	7,8	244410,3	7,1
<i>дотации, в т.ч.</i>	1668486,0	14,0	330773,2	9,6
целевые дотации из госбюджета, в т.ч. на решение административных государственных задач	484220,1	4,0	175332,9	5,1
средства для задач, которые решаются в рамках соглашений между органами местного самоуправления	53860,7	0,5	16939,7	0,5
средства из Еврофондов (средства по параграфами 200 и 620)	1121833,4	9,4	58834,6	1,7
<i>целевые субвенции, в т.о.</i>	1408620,1	11,8	745263,6	21,6
на образовательные цели	1308826,5	11,0	726949,7	21,1

\* составлено на основе источников [208-209]

Поэтому подавляющее большинство украинских городов областного значения имели достаточно низкие показатели наполняемости городской казны за их счет. В итоге в структуре доходной части местных бюджетов Украины до 2011 г. местные налоги составляли 1,5-2%. Фактически этот показатель – самый низкий среди стран ЕС с переходной экономикой, где местные бюджеты, как правило, опираются преимущественно на собственные финансовые ресурсы, в структуре которых именно местные налоги преобладают и достигают (в

среднем по странам ЕС) 18% от доходной части местных бюджетов. Причем главным инструментом местного налогообложения в странах ЕС является налог на недвижимость, а объектами налогообложения являются обычно как здания, так и земля. На местном уровне также распространено налогообложение транспортных средств; практикуется внедрение новых местных налогов и сборов экологического назначения.

В целом удельный вес поступлений от местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов РФ – 4%, что не намного выше аналогичной доходной статьи местных бюджетов Украины. И хотя в Украине и РФ местные налоги не имеют настолько весомого фискального значения, как в Польше, где они составляют 14% совокупных доходов местного бюджета, однако они тесным образом объединяют членов территориальных громад с местными бюджетами и пригодны для администрирования на локальном уровне.

Однако местные бюджеты Украины, в частности городов имеют соответствующие резервы к увеличению поступлений за счет внедрения украинского налога на недвижимость. По окончании институционального закрепления организационных моментов процедуры уплаты этого налога в Украине – с 2014 г. – он должен стать наряду с другими местными налогами (в частности, единым налогом) важным источником формирования собственных доходов городского самоуправления.

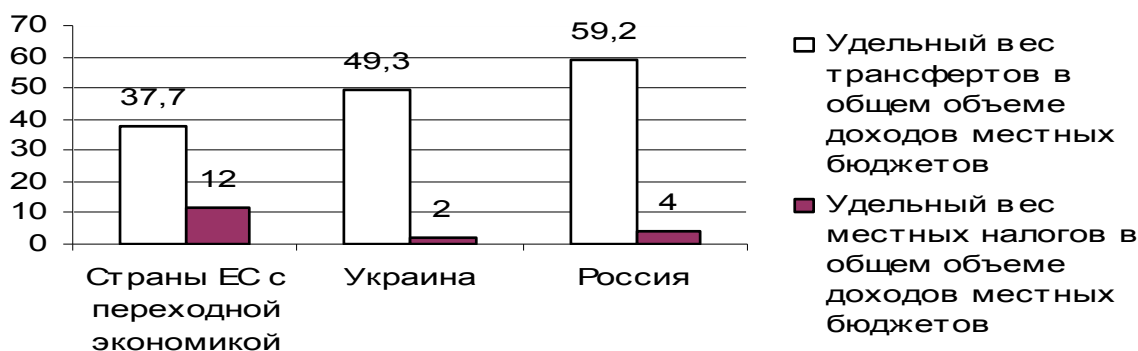
Что касается доходов городских бюджетов, связанных с управлением своими территориальными активами (приватизацией, продажей коммунального имущества и другими легальными формами отчуждения этого имущества), то можно сделать определенный вывод относительно активности самих городов. Доходы польских городов от управления муниципальной собственностью – продажи земли и зданий, долгосрочной аренды и лизинга коммунального имущества – существенны и играют значительную роль в формировании соответствующих местных бюджетов. По данным табл.7.2, в польских городах Варшава и Краков в 2012 г. удельный вес доходов от муниципальной собственности (капитала) достиг отметки в 7% от всего объема городского бюджета. Значительную часть таких поступлений польские городские гмины получают, в частности, благодаря предоставлению в аренду помещений первых этажей муниципальных домов. Поступления в городские бюджеты Украины и России по этой статье – значительно более скромные. Для Украины эта ситуация обусловлена тем, что в эту статью не попадают поступления, связанные с управлением земельными ресурсами городских громад (плата за землю и арендная плата). Фактически плата за землю в Украине (налог на землю и арендная плата) является вторым (после НДС) масштабным налоговым поступлением бюджетов городов, который используется при расчете межбюджетных трансфертов. То есть она не является местным налогом, как земельный налог в РФ, который полностью поступает в бюджет городского округа, и не является собственным ресурсом городских бюджетов, как в Польше.

Несмотря на то что современная ситуация с налоговыми поступлениями городских бюджетов в Украине почти не изменилась, потому что государство,

как и раньше, осуществляет регулирование ставок платы за землю выявляется новая тенденция к пересмотру бюджетных полномочий органов местного самоуправления украинских городов относительно такого доходного источника, как земельные ресурсы, в сторону их расширения, то есть признание платы за землю, в том числе и арендной платы местным налогом. Так, арендная плата реально все больше приобретает черты местного налога, потому что органы городского самоуправления города выполняют большой спектр полномочий, связанных с заключением договоров, определением размера аренды, срока действия договора и др.

Весомое значение в доходах местных бюджетов городов РФ и Украины отводится межбюджетным трансфертам, которые имеют достаточно широкий спектр форм предоставления (дотации, субсидии, субвенции и другие межбюджетные трансферты). Например, в 2010 г. в РФ межбюджетные трансферты в общем объеме доходов местных бюджетов составили 59,2% [214]. В Украине межбюджетные трансферты являются также составной частью доходов местных бюджетов страны. В 2010 г. удельный вес межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания, субвенций) в структуре местных бюджетов Украины уступил российскому значению и достиг своего максимума в 2010 г. – 49,1%. Но такая тенденция с межбюджетными трансфертами для местных бюджетов Украины не является показательной, потому что вместе с ростом объемов межбюджетных трансфертов в их структуре растет и объем их собственных доходов, которые не учитываются при расчете межбюджетных трансфертов, причем темпы роста таких доходов немного ниже темпов роста объемов межбюджетных трансфертов [215, с.112-113].

Среднее значение объема трансфертов в доходах местных бюджетов по странам ЕС с переходной экономикой достигает 37,7%, а в Польше этот показатель составляет немногим больше 30% (рис.7.2).



**Рис.7.2. Показатели трансфертов и местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов стран ЕС, Украины, России в 2010 г., %**

В целом польская система трансфертов общего назначения базируется на объективных и хорошо измеряемых показателях, а потому защищена от политических манипуляций и субъективных решений. Критерии предоставления общих трансфертов являются относительно стабильными, что



дает возможность органам местного самоуправления осуществлять долгосрочное финансовое планирование. С точки зрения обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления позитивным является также то, что степень бюджетного выравнивания является не настолько высокой, чтобы лишать их стимулов развивать местное хозяйство и укреплять доходную базу [201, с.213 ].

Кроме того, нужно отметить, что в большинстве европейских стран трансфертная политика формировалась не одно столетие и является результатом длительных переговоров и дискуссий местной власти с государственной. Признание того, что перманентное увеличение объема трансфертов сводит на нет активность органов местного самоуправления в решении текущих и инвестиционных вопросов за счет собственных ресурсов, а также того, что все это не способствует усилению заинтересованности местных органов власти в полной мобилизации доходов в местный бюджет, позволило в странах ЕС установить более-менее одинаковые приоритеты в решении задачи определения оптимальных соотношений в системе «собственные финансовые ресурсы и межбюджетные трансферты».

## **7.2. Программно-целевое бюджетирование в системе городского управления**

В условиях реформирования экономики Украины важной задачей является обеспечение эффективного функционирования базовых наиболее устойчивых институтов общества, предприятий, объединений предприятий и городов. Становление и развитие рыночных отношений вызывают серьезные изменения в социально-экономической сфере города, которые, в свою очередь постоянно усложняются и изменяют структуру городской экономической среды, возможности привлечения и использования местных ресурсов в процессах городского экономического и социального развития. Указанные обстоятельства предусматривают разработку и внедрение соответствующей системы городского управления, важнейшими функциями которого являются планирование, организация, финансирование и контроль. Планирование является важнейшей функцией в системе городского управления, создающей предпосылки эффективного городского управления, поскольку именно при обоснованных плановых заданиях определяется стоимость, ресурсообеспеченность и ресурсоотдача проектов экономического и социального развития города. Указанные положения актуализируют вопросы использования новейших и прогрессивных технологий в процессе планирования развития города, включая программно-целевое бюджетирование.

Проблема обеспечения эффективности городского управления с использованием прогрессивных технологий планирования городского социально-экономического развития находится в центре внимания отечественных и зарубежных ученых и практиков [216-220 ], которыми был сделан значительный вклад в разработку вопросов формирования методологических основ городского управления, разработку стратегий

экономического и социального развития, решение проблем городского планирования и хозяйствования, внедрение информационных технологий в процессе управления городом. При этом недостаточно исследованными остаются вопросы выявления возможностей повышения эффективности городского управления за счет совершенствования системы стратегического планирования и применения технологии программно-целевого бюджетирования для разработки проектов, направленных на максимально результативное использование экономического потенциала города.

Город как организационная система представляет собой агрегированную целостность, объединяющую совокупность элементов, связанных между собой организационными отношениями, которые выполняют соответствующие функции для достижения целей функционирования и устойчивого развития.

Городское управление представляет собой деятельность органов местного самоуправления, связанную с объектами собственности территориальной громады, предприятиями городского хозяйства, городским бюджетом, а также обеспечением жизнедеятельности города за счет решения экономических, социальных и территориальных проблем, организацией собственной деятельности. В качестве исполнительной власти органы городского управления осуществляют непосредственное руководство экономической, социальной и экологической сферами города на основе использования соответствующего нормативно-правового обеспечения [219]. Эффективное городское управление предполагает осуществление следующих функций: планирование, прогнозирование, организацию, регулирование, мотивацию, контроль, учет, координацию. Реализация указанных функций способствует наиболее полному и эффективному использованию материальных, трудовых, финансовых и природных ресурсов города [220].

При этом целесообразным является внедрение результативного бюджетирования на уровне города, что обусловлено необходимостью внесения изменений в существующие подходы к планированию и осуществлению функционирования органов местного самоуправления в связи с изменениями, происходящими в экономике и социальной сфере. Традиционные методы повышения эффективности расходов бюджета (в первую очередь открытые конкурсы, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии) практически исчерпали себя и не могут решить проблем несбалансированности бюджета социально-экономического развития города. Радикальные меры необходимы в направлении сокращения расходов при одновременном взыскании прежних позиций в части достигнутого уровня развития города. Бюджет перестал быть полноценным инструментом управления, возрастают масштабы нецелевого расходования средств. Решению указанных проблем в планировании развития города способствует технология, которая потенциально способна оптимизировать бюджетный процесс и повысить эффективность городского социально-экономического развития – программно-целевое бюджетирование (ПЦБ) [220].

Использование программно-целевого бюджетирования в теории и практике управления городским социально-экономическим развитием неразрывно

связано с определением сущности исследуемого понятия. Термин «бюджетирование» рассматривается в экономической науке как синоним понятия «финансовое управление». Отчасти с этим можно согласиться, потому что город точно так же как бизнес управляет средствами через формирование и исполнение основного финансового документа – городского бюджета.

«Программа» (от греч. Program - «опубликовать») – это совокупность намеченных действий, операций, процедур, подлежащих последовательному выполнению и связанных общностью решаемой проблемы. «Цель» – это ожидаемый, запланированный результат направленных действий. В то же время цель является мотивом осуществления деятельности и средством интеграции отдельных действий, составляющих деятельности в единую целостную систему. Синтез этих понятий, сочетание содержания терминов «программность» и «целенаправленность» позволяют выделить программные действия в совокупность четко ориентированных мероприятий. Таким образом, образуется целевой программный комплекс, цель которого заключается не только в управлении финансами, но и в обеспечении координации других видов городских ресурсов, которые привлекают в процессе выполнения программ экономического и социального развития города.

Как отмечают специалисты, бюджетирование, ориентированное на результат, позволяет городам прекратить практику затратного финансирования и выбрать приоритетные расходные направления согласно поставленным целям и задачам, заложенным в стратегическом плане развития города [216].

Несмотря на очевидные преимущества такого подхода к управлению бюджетными затратами, внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, связано с рядом проблем [217], в том числе:

- сложность быстрого достижения очевидных результатов в виде улучшения качества коммунальных услуг;

- необходимость значительных временных и финансовых затрат для разработки количественных показателей оценки затрат, а также необходимость изменения формы предоставления отчетных данных;

- сложность изучения мнения населения о предоставляемых коммунальных услугах;

- сложность формализации результатов и социально-экономического (общественного) эффекта коммунальных услуг;

- стремление в ряде случаев к достижению определенного количественного значения индикатора как к самоцели, при которой не учитывается связь индикатора с желаемым общественным эффектом;

- сложность определения взаимосвязи затраченных ресурсов и полученных результатов.

Решению указанных проблем способствует использование следующих организационных принципов городского управления:

- принципа гибкости, предусматривающего разработку программ социально-экономического развития, прогнозирование результатов их реализации, расчет наиболее эффективного использования различных видов ресурсов, выбор приоритетных задач и обоснование возможностей их решения;

принципа объективности, основанного на анализе фактического состояния и развития социально-экономической среды города, оценке влияния соответствующих факторов, а также определении закономерностей взаимодействия с природной средой территории для поддержания сбалансированности системы городского управления;

принципа разделения функций и полномочий персонала, который является основой для адекватного подбора кадрового состава городских служащих в соответствии с их профессиональной подготовкой и опытом работы в органах местного самоуправления, а также выбора организационной структуры по типу и виду;

принципа научности, основанного на использовании методов и средств сбора и хранения информации о состоянии системы городского управления, ее обработки с применением новейших информационных технологий на базе ПЭВМ, определения проблемных ситуаций, обосновании и реализации мер по их решению;

принципа рациональности, предполагающего, что задачи социально-экономического развития системы городского управления должны решаться при минимально необходимом уровне привлечения ресурсов. Для этого целесообразно выбирать оптимальные решения на основе разработки вариантов решений, определения критериев, их сравнения и выбора наилучшего по соответствующему критерию;

принципа ответственности, предусматривающего ответственность субъектов городского управления за полученные результаты реализации решений.

Соблюдение указанных организационных принципов позволит принимать и реализовывать решения, направленные на обеспечение эффективности реализации функций городского управления, включая стратегические подходы к планированию и внедрению технологии программно-целевого бюджетирования.

Программно-целевое бюджетирование неразрывно связано со стратегическим планированием развития города и выступает непосредственной его составляющей (рис.7.3).

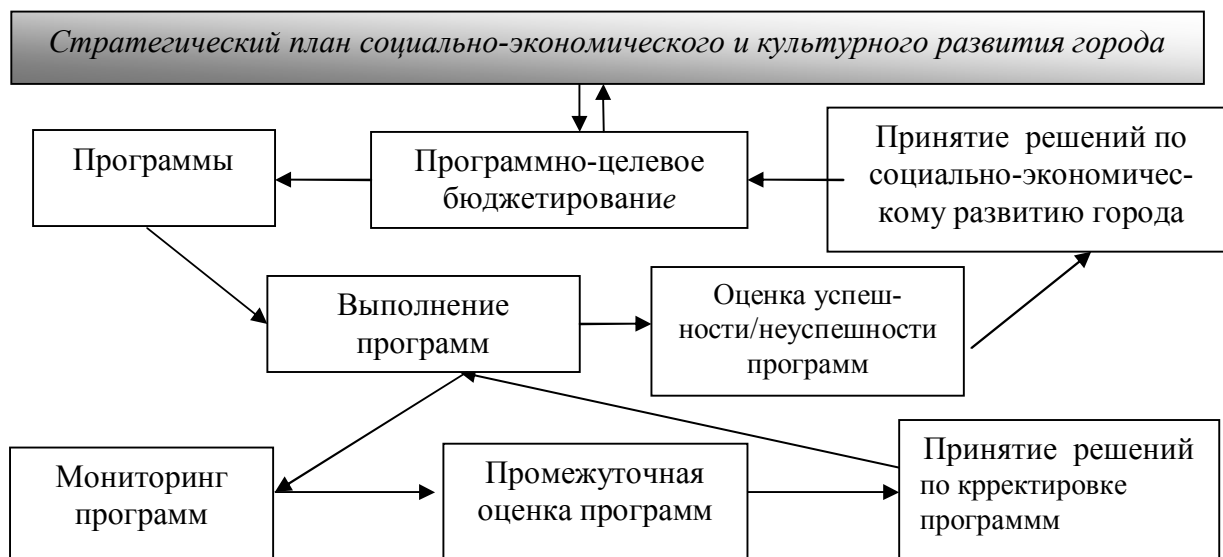
Первоочередными направлениями повышения результативности программно-целевого бюджетирования города являются:

определение плановых ожидаемых результатов бюджетных расходов и обеспечение мониторинга достижения этих результатов;

оптимизация объемов и порядка предоставления услуг, выполнения функций;

усиление прозрачности и подотчетности деятельности органов местной власти, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности [218].

Государственные целевые программы являются эффективным инструментом реализации государственной политики в приоритетных направлениях социально-экономического развития.



**Рис. 7.3. Место программно-целевого бюджетирования в системе стратегического плана социально-экономического и культурного развития города**

В условиях ограниченности бюджетных средств вопросы формирования приоритетных направлений реализации государственных целевых программ приобретает первостепенное значение.

Программа финансирования социально-экономического развития города должна иметь как экономический, так и социальный эффект [11]. Экономическая эффективность программ – это соотношение объема предоставленных услуг определенного качества и затрат на их предоставление. Социальная эффективность программ – это эффективность программ с точки зрения достижения поставленных целей, достижения социального эффекта от предоставления коммунальных услуг в расчете на единицу затрат. Место мониторинга в системе управления процессом социально-экономического развития города можно схематично отобразить следующим образом (рис. 7.4).



**Рис.7.4. Мониторинг в системе управления процессом социально-экономического развития города**

Для проведения мониторинга целесообразно разработать формат, который в сжатом и понятном виде позволит отобразить данные о фактическом финансировании программы и выполнении показателей (в том числе по сравнению с планом). Удобство и информативность такого формата позволит принимать текущие решения по улучшению процесса управления программой. Следует заметить, что программа является действенным и гибким в применении инструментом применения программно-целевого бюджетирования.

Направления повышения эффективности городского управления за счет совершенствования выполнения функций планирования, организации, финансирования и контроля включают дополнительные возможности привлечения и использования местных ресурсов в процессах городского экономического и социального развития и применения прогрессивных технологий планирования, которым является программно-целевое бюджетирование.

Целесообразность использования методов программно-целевого бюджетирования обусловлена необходимостью внесения изменений в существующие подходы к процессу планирования городского развития со стороны органов местного самоуправления в связи с изменениями, происходящими в экономике и социальной сфере города.

Определение понятий «эффективное городское управление» и «программно-целевое бюджетирование» позволяет выявить особенности использования программно-целевого бюджетирования в составе системы городского планирования, заключающиеся в прекращении практики затратного финансирования руководством города, и предоставляет возможность выбрать приоритетные расходные направления, заложенные в стратегическом плане развития города.

Основные недостатки применения системы бюджетирования, ориентированного на результат, включают сложность быстрого достижения очевидных результатов в виде улучшения качества коммунальных услуг, необходимость значительных временных и финансовых затрат, сложность изучения мнения населения о качестве предоставляемых коммунальных услуг, сложность формализации результатов и социально-экономического эффекта коммунальных услуг, стремление в ряде случаев к достижению определенного количественного значения индикатора как к самоцели, сложность определения взаимосвязи затраченных ресурсов и полученных результатов.

Соблюдение принципов организации городского управления позволит повысить рациональность, гибкость, эффективность управленческой деятельности, улучшит результаты применения новых методов управления, включая стратегические подходы и внедрение технологии программно-целевого бюджетирования. Государственные целевые программы являются эффективным инструментом реализации государственной политики в приоритетных направлениях социально-экономического развития. Программа

финансирования социально-экономического развития города должна иметь как экономический (соотношение объема предоставленных услуг к определенному качеству и затрат на их предоставление), так и социальный эффект (достижение социального эффекта от предоставления коммунальных услуг в расчете на единицу затрат). Осуществление мониторинга выполнения программ и возможностей их оперативной корректировки в процессе реализации является важной составляющей повышения эффективности городского управления, обеспечивает выполнение задач экономического и социального развития и способствует росту качества жизни населения города.

### **7.3 Методы взаимодействия органов городского управления и крупного бизнеса в процессе инвестирования**

Решение задач городского социально-экономического развития неразрывно связано с характером взаимоотношений, которые возникают между органами местного самоуправления и предприятиями и объединениями, которые осуществляют хозяйственную деятельность на территории города. Это связано как с наполнением местных бюджетов за счет налоговых поступлений, так и с недостаточностью собственных ресурсов у органов местного самоуправления для развития территории города и необходимостью привлечения потенциала хозяйствующих субъектов различных форм собственности, в том числе крупных градообразующих предприятий и объединений. Градообразующие предприятия и объединения являются основой экономики города, играют весьма значительную, а в небольших городах – определяющую роль в жизни города, и поэтому органы городского управления заинтересованы в развитии взаимовыгодного партнерства с ними. Организация взаимовыгодных партнерских отношений именно с этой категорией хозяйствующих субъектов достаточно серьезная и сложная задача.

Проблемы взаимодействия между властью и бизнесом на региональном и местном уровне исследованы отечественными и зарубежными учеными и практиками [221-226], Ими раскрыты теоретические и прикладные аспекты осуществления партнерских отношений между властью и бизнесом с учетом европейского опыта. Однако вопрос обеспечения взаимовыгодных отношений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами различных форм собственности по решению задач городского экономического и социального развития требует дальнейшей обработки. Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует, что конструктивное взаимодействие представителей власти и бизнеса при решении социально значимых проблем территории, осуществляется в рамках действующего законодательства и направлена на проведение рациональной социально-экономической политики представляет собой социальное партнерство или публично-частное партнерство [222,223,226].

При этом органы власти используют различные формы прямого финансирования работ по выполнению общественно значимых программ (государственные гранты, долговременные субсидии, оплата работ и услуг по контрактам и договорам, целевое финансирование по заявкам) и разветвленную совокупность налоговых льгот, предоставляемых некоммерческим организациям, а также физическим и юридическим лицам, которые оказывают финансовую и иную помощь некоммерческим и благотворительным организациям. В результате возникла совокупность механизмов взаимодействия власти и бизнеса при решении социально значимых задач, включая государственный социальный заказ, социальное обслуживание, государственное социальное спонсорство, стимулирование социальной активности прямым финансированием [222, с.108].

На местном уровне распространенным механизмом взаимодействия между властью и бизнесом выступает социальное и муниципально-частное партнерство. Примером является опыт социального партнерства вертикально-интегрированной компании ДТЭК с органами местного самоуправления Донецкой области. По данным официального сайта компании ДТЭК в соответствии с Меморандумом о сотрудничестве по вопросам социально-экономического развития между ДТЭК и органами местного самоуправления Донецкой области, подписанного в октябре 2013 г. инвестировано в реализацию социальных программ 29,7 млн грн. Программы социального партнерства реализуются в Донецке, Курахове, Зугрэсе, Кировском, Доброполье, Моспино и Марьинке.

Общий объем финансирования распределен между такими направлениями: на повышение энергоэффективности направлено 14,8 млн грн; на развитие социально-значимой инфраструктуры – 7,5 млн грн; на улучшение здравоохранения – 5,1 млн грн; на развитие бизнес-среды – 1,7 млн грн; на повышение активности громад - 0,6 млн грн.

Кроме того продолжает реализовываться проект «Город своими руками», в рамках которого проводится конкурс проектов жителей по обустройству территории своего проживания. На внедрение лучших идей выделено более 1,5 млн грн. В городах Зугрэсе и Доброполье также реализуется проект по поддержке социального предпринимательства с целью повышения конкурентоспособности и экономического потенциала. Также в 2013 г. при партнерстве с Фондом Восточной Европы и Ассоциацией «Социально-экономические стратегии и партнерства» создан целевой фонд обратных беспроцентных кредитов для поддержки реализации бизнес-планов предпринимателей [230]. Осуществление таких масштабных действий по социальному партнерству между властью и бизнесом требует соответствующего теоретико-методического обеспечения.

Рассмотрим и обобщим некоторые аспекты этого обеспечения, которые используются органами городского управления при принятии решений, направленных на организацию эффективного взаимодействия между властью и



бизнесом. Следует отметить, что взаимодействие города и бизнеса на городском уровне имеет сложную систему отношений материально-имущественного, финансового и налогового характера. Эти отношения прямо или косвенно влияют на социально-экономическое развитие города. Так, в частности, эффективность хозяйственной деятельности бизнеса является важным фактором, определяющим характер социально-экономического развития территории, на которой он расположен. Особенно это касается бюджетобразующих предприятий и объединений. Снижение объемов производства и нестабильность финансов хозяйствующих субъектов негативно влияет как на производственный сектор экономики города, так и на смежные секторы услуг в системе городского хозяйства. Это требует оценки бюджетной и социально-экономической значимости бизнеса для города по показателям налоговой нагрузки; расчетов с бюджетом; зависимости от бюджета и задолженности перед бюджетом, размером социальной сферы предприятия, качества благоустройства, обеспечения рабочих мест и оплаты труда [220,221].

Организационно систему взаимоотношений власти и бизнеса можно классифицировать по видам, уровням и формам (рис 7.5).



**Рис. 7.5. Система взаимоотношений власти и бизнеса: организационный аспект**

Содержание и особенности форм взаимодействия между властью и бизнесом в процессе городского управления раскрыты в работе [231, с.31].

Представленные классификационные характеристики процесса взаимодействия власти и бизнеса позволяют формировать соответствующее организационное обеспечение и оценивать влияние взаимоотношений органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов на социально-экономическое развитие города. При формировании оценки влияния взаимодействия города и бизнеса на городское социально-экономическое развитие необходимо учитывать то, что она включает набор поведенческих и демографических реакций городского населения, который не поддается статистическому учету, а также учитывает полученную по результатам опроса населения оценку уровня качества жизни и уровня развития города. Это позволяет выявить причины экономических и социальных процессов, которые происходят в городе, реакцию населения на них, а также степень влияния на эти процессы органов местной власти и бизнеса [221, с.135-136]. Практика взаимодействия между властью и хозяйствующими субъектами в процессе городского управления и анализ их возможностей по мобилизации ресурсов в интересах местного развития свидетельствуют о потенциале и преимуществе представителей крупного бизнеса как базовых участников социального и публично-частного партнерства на уровне города [226, 228].

Так, особенности крупных предприятий и объединений, связанные с масштабом деятельности, устойчивостью, социальной значимостью, ресурсообеспеченностью, комплексностью и адаптированностью к местной экономической ситуации, позволяют крупному бизнесу не только способствовать мобилизации инвестиционно-финансовых, трудовых и других ресурсов в пользу городского социально-экономического развития, но и принимать участие в реализации экологических и социальных программ городского развития.

Приоритетным объектом, фактором, результатом и инструментом взаимодействия власти и бизнеса выступает также система стратегического планирования городского развития [224,227]. Определяя и фиксируя систему обязательств, которые берут на себя органы местного самоуправления и хозяйствующие субъекты различных форм собственности в реализации стратегий по соответствующим направлениям, стратегический план играет существенную роль как в системе инвестиционного обеспечения экономики города (освещая приоритеты, источники и условия инвестирования), так и в системе публично-частного партнерства.

Важным показателем инвестиционных перспектив привлечения финансовых источников в экономику города является инвестиционная лояльность, позволяющая оценить реальную готовность органов власти содействовать инвесторам в продвижении их проектов на территории города [227,229].

Следует согласиться с мнением Р.Маликова и К.Гришина о том, что применительно к взаимодействию органов муниципального управления и предпринимательских необходимо расширить традиционное понимание

термина «лояльность», что позволит давать более качественную оценку этому процессу. При этом они исходят из того, что «в рамках общепринятой трактовки термина «лояльность» весьма проблематично оценивать эффективность взаимодействия властных и предпринимательских структур. Ведь и власть, и бизнес могут быть законопослушными и действовать в рамках институционально-правовых норм, но при этом не приносить взаимной пользы и соответственно не прилагать усилий к дальнейшему социально-экономическому развитию территории» [229, с. 29].

Поэтому под инвестиционной лояльностью подразумевается институционально-правовая и практическая готовность органов городской власти содействовать инвестору в реализации бизнес-проектов.

В этой связи целесообразно использование системы критериев определения инвестиционной лояльности органов городской власти к инвесторам для формирования шкалы инвестиционной лояльности как индикатора степени эффективности инвестиционной политики органов местного самоуправления города.

В основу оценки инвестиционной лояльности органов городского управления к инвесторам положена рейтинговая оценка, рассчитываемая на основе показателей объективной статистики. Рейтинговая оценка выставляется на основе использования показателей соотношения инвестиционного потенциала города с инвестиционной активностью на его территории. Это объясняется тем, что при использовании традиционных критериев соотношения инвестиционного потенциала и инвестиционного риска допустима ситуация, при которой наличие инвестиционного потенциала и низкий уровень риска не обеспечивают высокий уровень инвестиционной активности. Использование соотношения инвестиционного потенциала города с инвестиционной активностью на его территории позволяет оценить степень эффективности использования городскими властями инвестиционного потенциала территории, включающего индикаторы инфраструктурного потенциала, институционального потенциала, социально-трудового потенциала, инновационного потенциала.

Оценка позиции органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с потенциальными инвесторами (инвестиционная лояльность) должна осуществляться с учетом неформальной составляющей [227, с.117].

Необходимость учета неформальной составляющей проявляется как в рентоориентированном поведении городских служащих с целью получения дополнительного коррупционного дохода, так и в желании органов местного самоуправления получить дополнительную отдачу от инвестиционного проекта в форме использования непредвиденных инвестиционным соглашением средств в развитие городской территории и инфраструктуры (в частности, ремонт или строительство дороги, проходящей рядом с объектом, который строится инвестором) на основании установления так называемых дополнительных инвестиционных обязательств. Поэтому участие бизнеса в

развитии территории с точки зрения реализации соответствия параметрам корпоративной социальной ответственности (создание рабочих мест, выплата достойной официальной зарплаты, своевременная уплата налоговых платежей в полном объеме) должно быть дополнено прямым участием в развитии инфраструктуры жизнеобеспечения территории. В этом контексте, дополнительные инвестиционные нагрузки в определенной степени усиливают закрепленность инвестора к территории города, снижая вероятность его ухода на другую территорию, что в перспективе может увеличить отдачу от инвестиционного проекта. Таким образом, представленные подходы к классификации, оценке влияния, учету особенностей крупных предприятий и объединений, привлечению их к участию в городском стратегическом планировании и использованию принципов инвестиционной лояльности в процессе взаимодействия власти и бизнеса будут способствовать организации взаимовыгодных отношений между ними.

Подводя итог, можно констатировать следующее:

взаимодействие бизнеса и местной власти является одним из важнейших факторов воздействия на динамику городского развития. В обеспечении организации взаимовыгодного сотрудничества между городом и хозяйствующими субъектами, действующими на его территории для решения задач экономического и социального развития, определяющая роль принадлежит городским властям. Это предполагает использование соответствующих видов, уровней и форм взаимодействия, а также учета оценки влияния партнерских отношений между властью и бизнесом на городское социально-экономическое развитие;

формы взаимодействия власти и бизнеса включают финансовую, нефинансовую и налоговую, договорные отношения и муниципальный заказ. Указанные формы могут использоваться отдельно или комплексно в зависимости от задач городского экономического и социального развития;

построение конструктивного взаимовыгодного взаимодействия между представителями власти и бизнеса в решении проблем социально-экономического развития городской территории обычно осуществляется на принципах социального или публично-частного партнерства. Крупные предприятия и объединения, которые обладают свойствами, связанными с масштабом деятельности, устойчивостью, социальной значимостью, специализацией, ресурсообеспеченностью, комплексностью и адаптированностью к локальной экономической специфике территории, в полной мере отвечают условиям привлечения их к выполнению масштабных и дорогостоящих проектов городского социально-экономического развития;

важным условием инвестиционного обеспечения местного развития на основе партнерства власти и бизнеса выступает наличие действенной системы стратегического планирования и учета неформальной составляющей взаимодействия местной власти с потенциальными инвесторами. Целесообразно привлечение в процесс стратегического планирования всех

заинтересованных сторон в решении основных проблем бизнеса на городской территории, включение механизма публично-частного партнерства, а также учет интересов заинтересованных сторон при определении дополнительных инвестиционных обязательств, направленных на обеспечение развития городской инфраструктуры.

Для организации взаимовыгодного взаимодействия между властью и бизнесом в процессе городского управления целесообразно конкретизировать и формализовать процесс инвестиционной лояльности и учета интересов заинтересованных сторон при реализации проектов развития городской территории и инфраструктур.

## ГЛАВА 8. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ ГОРОДА

### 8.1. Предпосылки повышения эффективного управления городскими коммунальными ресурсами

Функционирование и развитие города осуществляется за счет собственных и привлеченных ресурсов. К собственным ресурсам города относятся земля, финансовые, информационные, материальные и другие ресурсы, находящиеся в коммунальной собственности и составляющие основу местного самоуправления. Эффективное и рациональное управление городскими коммунальными ресурсами – залог устойчивого развития территории, привлечения инвестиций, увеличения поступлений в бюджет.

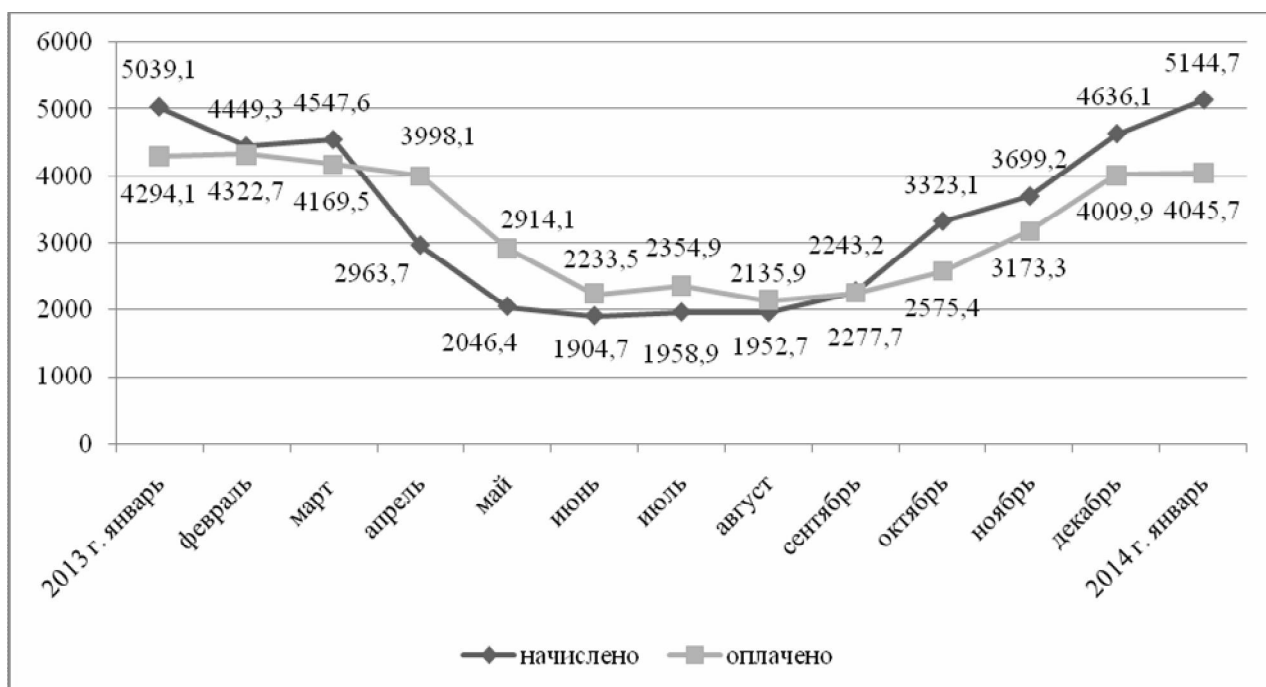
Однако в настоящее время имеется ряд социально-экономических факторов, влияющих как на развитие городского хозяйства в целом, так и на эффективность использования городских коммунальных ресурсов. Это связано с: противоречиями между различными уровнями управления; несовершенством нормативно-правовой базы и методического обеспечения; неудовлетворительным состоянием многих объектов коммунальной инфраструктуры; дефицитом финансовых ресурсов; отсутствием системы стимулирования ресурсосбережения; асинхронностью функционирования объектов коммунальной сферы, необеспеченностью регулирования и контроля деятельности предприятий в новых условиях хозяйствования; отсутствием конкурентных отношений в сфере производства услуг. Также наряду с общими проблемами системы управления городским хозяйством существуют специфические организационные проблемы и проблемы отраслевого характера, связанные с несовершенством системы расчетов за потребленные коммунальные услуги, что приводит к значительным объемам задолженности потребителей.

Так, на протяжении января 2014 г. населением страны оплачено за жилищно-коммунальные услуги 4,0 млрд грн – 78,6% начисленных за этот период сумм (рис. 8.1).

Средние начисления за жилищно-коммунальные услуги на одного владельца лицевого счета в январе в 2014 г. по сравнению с соответствующим периодом в 2013 г. увеличились на 2,9% и с учетом электроэнергии (из расчета 150 кВтч) составили 567,7 грн. Задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг увеличилась в январе в 2014 г. по сравнению с декабрем в 2013 г. на 8,3% и на начало февраля в 2014 г. составила 13568,0 млн грн, средний срок задолженности населения за все услуги составил 2,6 месяца. Увеличение задолженности произошло по всем регионам Украины.

В январе 2014 г. долг за 3 месяца и более составил: за централизованное отопление и горячее водоснабжение – 29,3% владельцев лицевых счетов, вывоза бытовых отходов – 20,2%, содержание домов и сооружений и придомовых территорий – 20,2%, централизованное водоснабжение и водоотведение – 18,0%, газоснабжение – 17,0%. В течение января 2014 г. населением уплачено за электроэнергию 1034,4 млн грн (139,8% начисленных

за этот период сумм). Задолженность населения по оплате электроэнергии на конец января 2014 г. составляла 3096,1 млн грн [232].



**Рис. 8.1. Состояние оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, млн грн**

Более 40% составляет задолженность населения из-за неплатежеспособности, до 30% – задолженность бюджетных организаций, финансируемых из государственного и местного бюджетов. Существующая задолженность местных бюджетов за работы по благоустройству городов в итоге привела к сокращению объемов работ предприятий дорожного хозяйства, озеленения и уличного освещения в 5-10 раз. Соответственно сократились рабочие места, резко ухудшились содержание и эксплуатация дорог, зеленых насаждений, освещения и других объектов благоустройства. Кроме того, растет задолженность бюджета на погашение разницы в тарифах на жилищно-коммунальные услуги, предоставленные населению [232, с.196].

Причины возникновения и дальнейшего накопления задолженности связаны с низкой платежеспособностью населения; несоответствием уровня тарифов стоимости услуг; отсутствием бюджетных дотаций на покрытие разницы между уровнем тарифа и полной стоимостью услуг; несвоевременной оплатой услуг потребителями; наличием штрафных санкций коммунальным предприятиям от кредиторов [233, с.5-6].

По данным анализа значительное количество объектов коммунальной инфраструктуры находится в неудовлетворительном состоянии. Причиной является моральный и физический износ, неэффективные формы управления. В частности, в аварийном состоянии находится большая часть сооружений и сетей, которые фактически отработали срок амортизации. Объемы полностью амортизированных основных фондов и оборудования теплоэнергетики,

водоснабжения, водоотведения, городского электротранспорта, систем переработки отходов в 1,5-2 раза выше, чем в любой другой отрасли. Планово-предупредительный ремонт уступил место аварийно-восстановительным работам, расходы на которые в 2-3 раза выше [234, с.6].

Около половины основных фондов коммунальной теплоэнергетики находится в критическом состоянии: 42,9% установленных котлов эксплуатируется свыше 20 лет; 23,5% из них устарели, с коэффициентом полезного действия менее 82%; 25% тепловых сетей находится в аварийном состоянии, 66,2% – амортизировано. Основными причинами такого положения являются: отсутствие механизма реализации и финансирования энергосберегающих проектов и программ, а также отсутствие экономико-социального стимулирования экономного потребления энергоносителей [235, с.60]. Количество аварий трубопроводных сетей представляет от 1 до 4 на километр ежегодно, что в 5 раз превышает аналогичные показатели в Европе [236, с.62]. При таких условиях полностью реальным видится масштабный инфраструктурный кризис, связанный с авариями на объектах ЖКХ.

Постоянно ухудшается состояние жилищного фонда. В настоящее время в Украине сохраняется тенденция старения жилищного фонда, который находится в неудовлетворительном техническом состоянии. Большая часть жилищного фонда страны (а именно сверх 70%) построена в период из 40-х до 80-х годов прошлого века, материально устаревшая и требует капитального ремонта [237, с.199]. Физическое состояние инженерной структуры в Украине значительно хуже, чем в развитых странах. В аварийном состоянии находится более четверти общей протяженности водопроводных и канализационных сетей.

Из всего объема потребляемой в ЖКХ электроэнергии 60% потребляет водопроводно-канализационное хозяйство. Поэтому ее экономия здесь должна занимать первое место. Энергетический кризис, зависимость от иностранных энергетических ресурсов, рост цен на них вызывают необходимость значительного усиления регулирующей роли государства в экономии энергоресурсов.

Одной из основных причин убыточности предприятий ЖКХ является несвоевременное принятие органами местного самоуправления решений относительно утверждения тарифов в связи с ростом цен на природный газ, электроэнергию, уровня минимальной заработной платы из-за отсутствия механизма автоматической корректировки тарифов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ).

Значительное административное вмешательство и существенное влияние административных методов регулирования со стороны местных органов власти приводят к возникновению рисков, связанных с инвестиционной и операционной деятельностью, что вызвано регулированием тарифов без учета роста цен на материалы, как следствие – отсутствием достаточных объемов финансирования ресурсов на предприятиях коммунальной сферы, направленных на покрытие текущих потребностей и выполнения взятых на



себя обязательств [238, с.106].

Тарифы возмещают расходы предприятий ЖКХ лишь на 70-80%. Тарифы имеют затратный характер, поскольку их уровень устанавливается исходя из фактических расходов на производство жилищно-коммунальных услуг в отдельных регионах при недостаточности приборов измерения фактически потребленных услуг. Вследствие этого действующая система ценообразования не стимулирует ресурсосбережение, а имеет место значительная не всегда экономически обоснованная дифференциация тарифов в зависимости от местных условий [239, с.70-71].

Поскольку в себестоимости жилищно-коммунальных услуг энергетическая составляющая на отдельных предприятиях достигает более 50%, то повышение цен на энергоносители неминуемо привело к опережающему по сравнению с другими товарами росту стоимости жилищно-коммунальных услуг. Повышение тарифов в этот период вдвое - втрое превышало рост потребительских цен в целом. Но даже при таких условиях часть стоимости, которую платило население, все еще оставалась незначительной, а это вынуждало государство продолжать выплачивать дотации предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, которое привело к дефициту финансовых ресурсов.

В Украине отсутствуют экономические стимулы для привлечения как отечественных, так и иностранных инвестиций в коммунальную отрасль. При этом проблемы иностранных инвестиций тесно связаны с вопросами создания свободных экономических зон. Несовершенными являются и механизмы обеспечения гарантий для привлечения заемных средств на финансирование капитальных инвестиций. Отсутствие гарантий ограничивает использование альтернативных механизмов финансирования долгосрочных проектов за счет выпуска облигаций, финансового лизинга с привлечением производителей оборудования или энергосервисных компаний, а также инвестиционных средств частного сектора [234, с.5].

Отсутствие инвестиций в отрасль и оборотных средств предприятий привело к значительному ухудшению технического состояния основных фондов, повышению аварийности объектов жилищно-коммунального хозяйства, увеличению удельных расходов и непродуктивных затрат материальных и энергетических ресурсов, что негативно влияет на уровень и качество коммунальных услуг.

В новых условиях хозяйствования коммунальных предприятий возник такой комплекс важнейших проблем, как: необеспеченность текущего учета производственного и конечного потребления ресурсов; отсутствие контроля качества продукции; несформированность системы стимулирования ресурсосбережения; нераспределенность полномочий государственных и местных органов по каждой функции управления; иерархичность и громоздкость организационных структур; асинхронность функционирования объектов коммунальной сферы; необеспеченность регулирования и контроля за деятельностью предприятий в новых условиях хозяйствования; отсутствие

конкурентных отношений в сфере производства и услуг и т.п. [240, с.152].

Кроме того, слабо развита предпринимательская среда. Это выражается в несовершенстве нормативно-правовой базы, неразвитости сети специализированных организаций, занимающихся вопросами экономического развития, маркетинга, работы с инвесторами [234, с.8].

Обобщенно характеризуя существующую систему управления городским хозяйством, следует отметить, что она требует совершенствования, а в определенных случаях – кардинального изменения и внедрения новых методов и рычагов.

Органы городской власти, исходя из потребностей города, должны обеспечить комплексное, сбалансированное развитие городского хозяйства и эффективное его функционирование. Для этого городская исполнительная власть должна осуществлять функции стратегического прогнозирования развития городского хозяйственного комплекса в целом и его отдельных отраслей, экономического регулирования, анализа и контроля за деятельностью отдельных объектов.

Анализ состава, структуры системы управления городским хозяйством, правового, нормативного обеспечения и существующих взаимоотношений между коммунальными структурами и органами управления города свидетельствует о необходимости формирования новых механизмов управления, которые бы способствовали более эффективному функционированию коммунального сектора.

На современном этапе развития городского хозяйства необходимо продолжать внедрять договоры аренды и концессии, сервисного обслуживания, государственно-частного партнерства и т.п. Главным итогом подобной процедуры будет эффективное хозяйственное использование коммунальной собственности.

Также необходимо усовершенствовать систему расчетов за потребленные услуги, а для этого нужно: внедрить прозрачную экономически обоснованную систему определения цен и тарифов на коммунальные услуги; обеспечить открытость порядка и осуществление сбора платежей; определить структуру дебиторской и кредиторской задолженности с целью ее реструктуризации, а также внедрить систему мероприятий прекращения предоставления услуг за неуплату или несвоевременную оплату.

Кроме того, непосредственно организационная структура управления объектами коммунального хозяйства крупного города, ее внутреннее строение требует упрощения. Структура управления должна базироваться на: рационализации взаимосвязей между подразделениями; уточнении сфер и направлений их деятельности; преодолении необоснованной централизации некоторых функций управления; ликвидации лишних управленческих структур.

Также необходимо провести реформу предприятий коммунальной собственности. Важным направлением реформирования коммунальных предприятий города должны стать демонополизация, создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания.

Построение конкурентного рынка в коммунальной сфере возможно при

кардинальной трансформации экономических отношений внутри нее с соответствующими условиями, которые включают: законодательную и нормативную базу, институциональные факторы, макроэкономические условия, финансово-кредитные факторы, социально-политические и психологические условия, развитую и доступную информационную базу.

В отрасли жилищно-коммунальных услуг целесообразно ввести: обеспечение потребителей жилищно-коммунальными услугами надлежащего уровня и качества по экономически обоснованным тарифам (в том числе дифференциация тарифов) [241, с.81]; обеспечение эффективной работы и развития предприятий ЖКХ в условиях рынка; повышение уровня прозрачности взаимоотношений субъектов рынка за предоставленные и полученные жилищно-коммунальные услуги, снижение техногенного влияния на окружающую среду; стимулирование экономного и рационального использования ресурсов [242, с.94].

Таким образом, можно определить семь основных проблем управления коммунальными ресурсами города.

1. Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы, методического обеспечения.

2. Слабо развитая конкурентная среда.

3. Несовершенство системы управления городским хозяйством.

4. Несовершенство системы расчетов за потребленные услуги.

5. Неудовлетворительное состояние объектов коммунальной инфраструктуры.

6. Дефицит разнообразных ресурсов.

7. Недостаточный уровень обеспеченности компьютерной и оргтехникой, соответствующим программным набором.

Решение указанных проблем заключается в следующем:

повышение прибыльности и производительности труда;

рациональное использование основных производственных фондов;

снижение потребления топливно-энергетических и материальных ресурсов;

эффективное использование капитальных вложений;

расширение спектра и повышение качества коммунальных услуг.

В процессе управления городскими коммунальными ресурсами различные руководящие органы выполняют определенные функции, совокупность которых охватывает весь состав хозяйственных задач. Систему взаимозависимых функций классифицируют на общие и специальные.

Общие функции управления, такие как планирование, организация, регулирование, мотивация и контроль, составляют содержание управленческой деятельности на определенные виды по признаку порядка их выполнения во времени. В комплексе они составляют единый постоянно повторяемый цикл управления. Общие функции свойственны управлению любым хозяйственным объектом и должны выполняться в каждом его элементе на всех уровнях управления. Поэтому заданием руководящих органов является обеспечение соподчиненности и циклического взаимодействия общих управленческих

функций [243, с.151].

Однако управление городскими коммунальными ресурсами нельзя представить как механизм только общих функций. Специальные функции управления представляют собой часть общих функций, содержащих сравнительно однородный состав заданий хозяйствующего субъекта.

В реальной практике хозяйственной деятельности общие и специальные функции управления находятся в диалектической взаимосвязи и взаимно дополняют друг друга. Поэтому формирование системы управления объективно требует реализации всего комплекса управленческих функций. Заданием органов местного самоуправления является объединение инструментов механизма управления городскими коммунальными ресурсами в единую систему с учетом региональных особенностей [243, с.151-152].

Кроме того, в условиях рыночных отношений повышается роль организационно-экономических методов управления, являющихся неотъемлемой частью механизма управления.

Управление ресурсами коммунальной собственности с помощью организационных методов должно осуществляться в пределах существующего законодательства и четких нормативных актов органов местной власти. На современном этапе организационные методы управления тесно связаны с экономическими, они существенно дополняют друг друга.

Важным инструментом регулирования развития городского хозяйства в условиях рынка являются экономические методы управления. Эффективное использование налогового, кредитного, дотационного и субвенционного регулирования, а также инвестирование и приватизация должны стать рычагами ускорения темпов экономического роста, развития социальной и производственной инфраструктуры коммунальных предприятий, воспроизводства рабочей силы.

Мировой опыт свидетельствует, что местные налоги и сборы должны стать основным источником финансирования расходов города (например, социальной инфраструктуры). Вместе с тем фискальные функции местных налогов должны дополняться их использованием в качестве инструмента регулирования бюджета города и стимулирования развития предприятий, которые обеспечивают потребности города.

Кроме налогового регулирования необходимо более широко применять и кредитное. Кредитное регулирование позволит более широко взаимодействовать городским органам управления с финансовыми структурами, содействовать развитию предпринимательства и т.д.

Безусловно, что городские органы управления должны: привлекать дополнительные капитальные вложения в развитие объектов коммунальной собственности; обеспечивать организационно-методическое единство по отношению к совокупности объектов, составляющих коммунальный имущественный и производственный комплексы города; исключать дублирование функций управления; повышать ответственность руководителей

различных уровней управления за эффективное функционирование коммунального сектора экономики города.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [47, ст. 60] закрепляет важное правило, согласно которому имущественные операции, осуществляемые органами местного самоуправления с объектами права коммунальной собственности (городскими коммунальными ресурсами), не должны ослаблять экономические основы местного самоуправления, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления услуг населению. Это положение также является важной гарантией права коммунальной собственности.

Коммунальный имущественный комплекс города имеет структурные особенности относительно производственной и непроизводственной сферы.

К непроизводственной сфере относится большинство объектов городской социальной инфраструктуры, объекты здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры, физкультуры и спорта и др. Эта часть коммунальных ресурсов города не принимает прямого участия в материальном производстве, но непосредственно влияет на его эффективность, обеспечивает необходимые условия для жизнедеятельности.

К производственной сфере коммунальной собственности города относятся объекты, принадлежащие к таким отраслям, как производство строительных материалов, местная промышленность, полиграфическая промышленность, строительство, городской транспорт, связь, ЖКХ, торговля, общественное питание и бытовое обслуживание. Они представляют собой основу коммунального имущественного комплекса города, играют в нем ведущую роль, влияют на степень его развития, обеспечивают экономическую основу самоуправления [245, с.195].

Следовательно, управление коммунальным имущественным комплексом предусматривает, с одной стороны, обеспечение целевого использования ресурсов, полученных для функционирования коммунальных предприятий неприбыльной сферы, а с другой – рациональное использование ресурсов в процессе функционирования и развития коммунальных коммерческих предприятий.

Как показывает опыт, значительное количество предприятий коммунальной собственности является убыточным и дотируется из местных бюджетов. Это связано с отсутствием эффективного механизма управления коммунальной собственностью и с социальным характером такой собственности.

В условиях поиска эффективных форм и методов управления городскими коммунальными ресурсами особенно актуальными становятся правовые вопросы взаимоотношений городских органов управления и хозяйствующих субъектов, функционирующих на территории города.

Проблемой, которая сегодня существует в плоскости управления коммунальными предприятиями, является отсутствие критериев оценки их деятельности. Такие критерии крайне необходимы для органов местной власти,

которые, с одной стороны, подотчетны своим избирателям в вопросе управления имуществом, принадлежащим городу, а с другой – обязаны осуществлять контроль за деятельностью подчиненных им предприятий.

Основу взаимоотношений коммунальных предприятий и местных органов управления представляют организационно-экономические отношения между ними, которые базируются на совокупности их экономических интересов.

Таким образом, предпосылками повышения эффективности управления городскими коммунальными ресурсами являются увеличение прибыльности, производительности труда, рациональное использование ресурсов, снижение потребления топливно-энергетических и материальных ресурсов, эффективное использование капитальных вложений, расширение и повышение качества оказанных коммунальных услуг.

## **8.2. Повышение эффективности деятельности городского жилищно-коммунального комплекса**

Жилищно-коммунальный комплекс является социально значимым сектором городской экономики, который во многом определяет развитие всего городского хозяйства и по своему содержанию и структуре представляет собой сложный, многогранный объект управления. Развитие жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) является одной из приоритетных задач государственной экономической и социальной политики. При этом ситуация в ЖКХ всех городов Украины продолжает усложняться, отсутствуют существенные позитивные изменения в становлении рыночных принципов хозяйствования, развитии конкуренции и привлечении частных инвестиций на предприятия отрасли. Последние же находятся в сложном финансово-экономическом положении, а деятельность большинства из коммунальных предприятий в течение многих лет остаётся постоянно убыточной. Замедленные темпы и низкая эффективность реформирования отрасли, несовершенство системы управления ЖКХ и предприятиями сферы жизнеобеспечения, а также системы государственного регулирования естественных монополий привели к критическому состоянию коммунальных градообслуживающих предприятий.

Перечисленные проблемные аспекты функционирования ЖКХ городов Украины и кризисное состояние большинства коммунальных предприятий нуждаются в дополнительном теоретическом переосмыслении организационно-экономических аспектов повышения эффективности хозяйствования в градообслуживающей сфере, а также по-новому формулируют управленческие задачи перед органами государственной власти и местного самоуправления, органами управления на конкретных предприятиях.

В научном мире интерес к указанной проблематике, вследствие ее остроты, сложности, места и значения в удовлетворении потребностей населения, решении социальных и экономических задач, очень высок.

Существенный вклад в разработку концепции развития градообслуживающей коммунальной сферы внесен А. Лукьянченко [246].

Исследованию теоретических, методических и практических аспектов функционирования и развития ЖКХ в системе городского комплекса, а также в региональном разрезе посвящены работы Г. Губерной, Т. Качалы, Т. Савельевой [247-249]. Направления и перспективы внедрения современных форм хозяйствования в жилищно-коммунальной сфере города освещаются в работах М. Жеррарда, Ю. Боброва, В. Полуянова [250-252]. Современные направления реформирования ЖКХ, включая некоторые аспекты стратегического планирования, управления, тарифорегулирования в сфере жизнеобеспечения, стали предметом изучения и анализа отечественных и зарубежных ученых, таких как А. Бабак, И. Запатрина, Е. Попадюк, Х. Симон [253-257]. В то же время отдельные вопросы вследствие своей многогранности остались недостаточно исследованными. В частности, речь идёт о поиске резервов повышения эффективности деятельности предприятий ЖКХ и обосновании действенной системы управления ими.

Эффективность функционирования ЖКХ в значительной степени связана с показателями работы других отраслей городского комплекса и систем народнохозяйственного уровня, в частности газо-, водо- и электроснабжения, являющихся необходимыми и неотъемлемыми элементами ЖКХ, но относящихся к отраслям, которые не входят в систему городского подчинения.

Взаимосвязь ЖКХ со всеми элементами и подсистемами городского и общегосударственного уровней приобретает особое значение при решении проблем территориального управления, что требует комплексного подхода к функционированию и развитию технологически и организационно взаимодействующих отраслей. Жилищно-коммунальный комплекс нуждается в коренном переосмыслении самой сути управления сложными и противоречивыми отношениями, складывающимися в рамках крупного городского комплекса [248, с. 70].

Следовательно, в настоящее время существует необходимость отраслевой проработки экономико-правовых проблем и организационных аспектов управления коммунальными предприятиями, основывающейся на анализе ЖКХ Украины, ее городов и регионов, с целью выявления определяющих факторов сильных сторон и возможностей отечественных коммунальщиков (чтобы приумножить и с максимальной эффективностью использовать их), а также четкого представления факторов слабых сторон и угроз (для построения коммунальными предприятиями защитной стратегии и разработки ими мероприятий, направленных на минимизацию или ликвидацию негативного влияния потенциальных угроз).

Оценку факторов сильных и слабых сторон, возможностей и угроз дальнейшего реформирования и развития ЖКХ и предприятий сферы в современных условиях хозяйствования предлагается осуществить с помощью метода SWOT-анализа, поскольку он позволяет оценивать как внутренний, так и внешний потенциал экономического роста, а также определить круг острых проблемных вопросов и выбрать соответствующие управленческие инструменты для их решения (преодоления / предупреждения / недопущения / минимизации / локализации) с целью повышения качества жизни территориальной громады.

Проведение анализа факторов сильных и слабых сторон, возможностей и угроз ЖКХ Украины позволило получить следующие результаты, обобщенные в табл. 8.1.

Таблица 8.1

**SWOT-анализ ЖКХ Украины\***

<b>СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ (S)</b>	<b>СЛАБЫЕ СТОРОНЫ (W)</b>
<p>1.Наличие законодательно регламентированной системы тарифного регулирования.</p> <p>2.Наличие производственных и управленческих кадров, достаточный образовательно-квалификационный уровень трудового потенциала.</p> <p>3.Наличие определенной нормативно-правовой базы и достаточной институциональной среды для внедрения инструментария государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ Украины как одного из важнейших рыночных рычагов реформирования отрасли (Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» от 01.06.2010 г. № 2404 - VI; Распоряжение КМУ «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве от 16.09.2009 г. № 1184-р; Постановление КМУ «Об утверждении Порядка предоставления частным партнером государственному партнеру информации о выполнении договора, заключенного в рамках государственно-частного партнерства» от 9.02.2011 г. №81; Постановление КМУ «Об утверждении Методики выявления рисков, связанных с государственно-частным партнерством, их оценки и определения формы управления ими» от 16.02.2011 г. № 232; Постановление КМУ «Об утверждении Порядка предоставления государственной поддержки осуществления государственно-частного партнерства от 17.03.2011 г. №279; Постановление КМУ «Некоторые вопросы организации осуществления государственно-частного партнерства» от 11.04. 2011 г. № 384).</p>	<p>1.Убыточность и кризисное финансово-экономическое состояние градообслуживающих коммунальных предприятий, их инвестиционная непривлекательность.</p> <p>2. Высокий процент изношенности коммунальной инфраструктуры, основных фондов, использование устаревших технологий; неудовлетворительное техническое состояние внешних сетей и объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения.</p> <p>3.Действующими тарифами на услуги не возмещаются фактические расходы предприятий ЖКХ на их производство и предоставление.</p> <p>4.Наличие перекрестного субсидирования.</p> <p>5.Недостаточность у коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения оборотных средств.</p> <p>6.Низкая платежеспособность населения и высокий уровень дебиторской и кредиторской задолженности предприятий ЖКХ.</p> <p>7.Невысокие результаты по взысканию долгов в ходе проведения претензионно-исковой работы предприятий ЖКХ из-за сложной процедуры судебного разбирательства и низкой эффективности работы исполнительных служб.</p> <p>8.Низкое качество услуг, предоставляемых предприятиями ЖКХ.</p> <p>9.Инновационные разработки в сфере жизнеобеспечения не имеют массового внедрения и достаточного финансирования</p>



<b>ВОЗМОЖНОСТИ (О)</b>	<b>УГРОЗЫ (Т)</b>
<p>1.Стимулирование инновационной, инвестиционной и энергосберегающей активности субъектов хозяйствования ЖКХ.</p> <p>2.Создание системы экономической мотивации снижения расходов и уменьшения потерь ресурсов при производстве и предоставлении жилищно-коммунальных услуг, стимулирование применения ресурсо- и энергосберегающих технологий и оборудования.</p> <p>3.Повышение эффективности планирования и управления расходами в системе ЖКХ, что позволит обеспечить коммунальным предприятиям конкурентоспособность расходов, а также уменьшение себестоимости жилищно-коммунальных услуг при повышении их качества.</p> <p>4.Реализация эффективной антимонопольной политики и осуществление институциональных преобразований на рынке жилищно-коммунальных услуг, направленных на развитие рыночных отношений и конкуренции.</p>	<p>1.Нестабильное экономическое и политическое положение Украины.</p> <p>2.Политизированность ЖКХ в условиях политической нестабильности.</p> <p>3.Несовершенство правового аспекта тарифорегулирования и тарифообразования на услуги ЖКХ в результате изменчивости нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок установления тарифов, несогласованности вопросов практического правоприменения отдельных пунктов соответствующих законодательных и нормативно-правовых актов.</p> <p>4.Несоблюдение требований законодательства Украины по возмещению экономически обоснованных расходов на производство коммунальных услуг.</p> <p>5.Несовершенство системы государственного регулирования естественных монополий, отсутствие действенных рычагов госвлиания на субъектов рынка услуг ЖКХ.</p> <p>6.Неподконтрольные статьи расходов: цена на топливно-энергетические ресурсы, налогообложение.</p> <p>7.Недостаточность бюджетного финансирования объектов коммунальной собственности; неэффективность бюджетной поддержки ЖКХ по стимулированию частных инвестиций.</p> <p>8.Высокие инвестиционные риски.</p> <p>9.Сезонность подачи тепловой энергии потребителям, высокая зависимость потребления тепловой энергии от конкретных погодных условий, что обуславливает резкое колебание доходов предприятий подотрасли в течении года.</p>

\* Составлена автором

Из приведенных пунктов таблицы в обстоятельном анализе и оценке сегодня наиболее остро нуждаются такие значимые для сферы жизнеобеспечения Украины факторы слабых сторон и угроз, как стоимость жилищно-коммунальных услуг, проблемы тарифообразования и тарифорегулирования в ЖКХ.

Следует отметить, что с принятием Постановления Кабинета Министров Украины «Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги» от 01.06.2011 г. №869 [258] в Украине создана отраслевая система тарифорегулирования, что дает возможность осуществлять механизм расчета экономически обоснованных тарифов на основании государственных, отраслевых норм и нормативов на жилищно-коммунальные услуги для предприятий всех форм собственности, обеспечивает единые принципы и методические основы формирования тарифов, вводит единую классификацию расходов, которые включаются в состав полной себестоимости услуг, предотвращая таким образом включение в состав тарифов расходов, непосредственно не связанных с предоставлением таких услуг.

Также в структуре Кабинета Министров Украины создан соответствующий независимый регулятор в сфере теплоснабжения, централизованного водоснабжения и водоотведения – Национальная комиссия регулирования рынка коммунальных услуг Украины [259], призванный способствовать повышению прозрачности механизма формирования цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий, предоставлению (производству) коммунальных услуг (товаров) надлежащего качества в необходимом объеме по экономически обоснованным ценам и тарифам, а также совершенствовать нормативно-правовую базу, регламентирующую порядок взаимодействия субъектов естественной монополии с прочими субъектами хозяйствования, которые действуют на смежных с естественной монополией рынках, что, безусловно, является сильной стороной отечественного ЖКХ.

Однако и действующая правовая плоскость и практика тарифорегулирования и тарифообразования на жилищно-коммунальные услуги не лишены недостатков. В частности, несоответствие утвержденных тарифов на жилищно-коммунальные услуги уровню расходов на их производство и предоставление, особенно при условии отсутствия до сих пор экономически обоснованного, эффективного механизма компенсации финансовых потерь (убытков предприятий), которые образовались как разница между установленными тарифами и экономически обоснованными расходами, в результате длительной процедуры корректировки и согласования тарифов на услуги, что негативно отражается на финансовом состоянии коммунальных предприятий и является весомым фактором слабых сторон и угроз ЖКХ Украины.

В табл. 8.2 приведена динамика фактической себестоимости и действующих тарифов на услуги теплоснабжения по базовым предприятиям городов Киева, Донецка, Ивано-Франковска, Севастополя за 2008 – 2014 гг.

Таблица 8.2

**Динамика фактической себестоимости и тарифа на услуги  
теплоснабжения в городах. Киеве Донецке, Ивано-Франковске, Севастополе  
(сентябрь 2008 г. – сентябрь 2014 г.)\*\***

Период	Фактическая себестоимость (без НДС), грн/Гкал		Утвержденные тарифы на тепловую энергию с НДС, грн./Гкал		Уровень возмещения утвержденными тарифами фактической себестоимости	
	население	коммерческие потребители	население	коммерческие потребители	населения	коммерческие потребители
<b>г. Киев (единый тариф на отопление)</b>						
01.09.2008г.	179,80	222,81	113,57	205,94	52,6%	77,0%
01.09.2009г.	189,86	448,51	184,41	395,70	80,9%	73,5%
01.09.2010г.	204,34	408,99	152,22	676,15	62,1%	137,8%
01.09.2011г.	355,92	532,15	253,15; 237,70	676,15	55,7%	105,9%
01.09.2012г.	345,88	691,67	253,15; 237,70	991,58	57,3%	119,5%
01.09.2013г.	319,07	714,39	253,15; 237,70	991,58	62,1%	115,7%
01.09.2014г.	328,03	704,59	237,70; 253,15	1108,00	60,4%	131,0%
<b>г. Донецк (сезонный тариф на отопление)</b>						
01.09.2008г.	219,30	219,30	231,14	412,01	87,8%	156,6%
01.09.2009г.	248,30	248,30	241,40	412,01	81,0%	138,3%
01.09.2010г.	283,50	475,70	241,40	412,01	71,0%	72,2%
01.09.2011г.	321,40	342,30	265,54	604,69	68,8%	147,2%
01.09.2012г.	328,00	795,30	265,54	916,43	67,5%	96,0%
01.09.2013г.	359,10	821,00	265,55	916,43	61,6%	93,0%
01.09.2014г.	304,80	709,40	265,55	913,48	72,60%	107,30%
<b>г. Ивано-Франковск (двухставочный тариф на отопление)</b>						
01.09.2008г.	217,58	296,63	237,53	436,92	91,0%	122,7%
01.09.2009г.	296,30	323,68	256,06	579,98	100,0%	149,3%
01.09.2010г.	236,40	501,9	256,06	579,98	90,3%	96,3%
01.09.2011г.	298,95	605,55	281,66	579,98	78,5%	79,8%
01.09.2012г.	397,62	806,92	281,66	895,44	59,0%	92,5%
01.09.2013г.	372,53	881,76	281,66	895,44	63,0%	84,6%
01.09.2014г.	335,36	712,83	367,52	1147,43	91,3%	134,1%
<b>г. Севастополь (двухставочный тариф; с 01.05.2009 г. по 01.11.2009 г. – сезонный тариф на отопление)</b>						
01.09.2008г.	255,52	311,54	83,40	337,60	27,2%	90,3%
01.09.2009г.	251,71	573,01	83,40	639,29	27,6%	93,0%
01.09.2010г.	315,33	464,23	237,24	639,29	62,7%	114,8%
01.09.2011г.	297,30	542,09	260,96	639,29	73,1%	98,3%
01.09.2012г.	316,00	872,10	260,96	942,84	68,8%	90,1%
01.09.2013г.	316,00	742,00	260,96	942,80	68,8%	105,9%
01.09.2014г.	Информация не предоставлена					

\*\*Составлена автором по материалам официальных данных Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины [260].

Данные табл. 8.2 позволяют сделать выводы относительно неуклонной тенденции увеличения фактической себестоимости указанного вида услуг и соответствующего сокращения уровня возмещения утвержденными тарифами для населения фактической себестоимости услуги теплоснабжения, несмотря на поэтапное повышение с начала 2009 г. тарифов для всех видов потребителей, что в свою очередь негативно влияет на уровень показателей финансового состояния и эффективности деятельности коммунальных предприятий городов Украины.

Эта тенденция не касается показателей 2014 г., вследствие вступления в силу Постановления Кабинета Министров Украины от 25.03.2014 р. № 81 «О совершенствовании государственной политики регулирования цен на природный газ и тарифов на тепловую энергию и обеспечении усиления социальной защиты населения во время оплаты жилищно-коммунальных услуг» [261] и соответствующего приведения тарифов на услуги централизованного отопления, централизованного горячего водоснабжения к экономически обоснованному уровню путем их повышения в среднем на 40%)

В структуре тарифов на тепловую энергию наибольший удельный вес – 60% тарифа – приходится на стоимость природного газа, которая для производства тепловой энергии заложена в сумме 1091 грн, что экономически необоснованно, поскольку это почти в 5 раз ниже рыночной стоимости. Цены на природный газ для населения, которые последний раз повышались в августе 2010 г., с мая 2014 г. возросли на 62,8%. Тарифы же на тепловую энергию давно не пересматривались, что привело к отсутствию у предприятий оборотных средств для проведения ремонтов, модернизации, внедрения новых, более современных технологий, замены оборудования на более экономное. Система устарела, 57% тепловых сетей имеют срок использования свыше 25 лет, они уже давно самортизированы и находятся в аварийном состоянии [183]. При этом по всем городам выборки в течение проанализированных периодов наблюдается превышение уровня тарифов для промышленных потребителей сравнению с тарифами для населения в несколько раз. Наибольшая разница в размере тарифов зафиксирована в г. Киеве – показатель соотношения тарифов на услуги теплоснабжения для коммерческих потребителей и населения с 1,8 раза в 2008 г. вырос в 2014 г. до 4,4 раза. В Ивано-Франковске также отмечено небольшое увеличение значения этого показателя – 1,8 раза в 2008 г. до 3 раз в 2014 г., в то время как в г. Севастополе этот показатель уменьшился с 7,7 раза в 2009 г. до 3,6 раза в 2013 г. А в г. Донецке превышение размера тарифа на услуги теплоснабжения для коммерческих потребителей тарифа для населения в течение 2008- 2010 гг. оставалось стабильным и составляло 1,7 раз, однако с 2011 г. зафиксировано постепенное повышение этого показателя, уровень которого достиг к 2014 г. 3,4 раза. Такой подход к системе тарифообразования (так называемое перекрестное субсидирование – отсутствие запланированной рентабельности тарифов для категории «население» перекрывается завышенным уровнем этого показателя для категории «прочие потребители», то есть переложение части расходов на производство и предоставление услуг на коммерческих потребителей) в условиях ограниченного бюджетного финансирования был предложен с целью сдерживания роста тарифов для населения еще со времен, когда регулирование этого процесса находилось в

компетенции органов местного самоуправления.

Как свидетельствуют данные табл. 8.2, в течение 2008 - 2014 гг. тарифы на услуги теплоснабжения для коммерческих потребителей в каждом из проанализированных городов значительно превышали тарифы для населения. Однако следует отметить, что и такая ценовая практика не создаёт коммунальным предприятиям сферы жизнеобеспечения «иммунитет» от накопления значительных объемов задолженности.

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 25.03.2014 р. № 81 «О совершенствовании государственной политики регулирования цен на природный газ и тарифов на тепловую энергию и обеспечении усиления социальной защиты населения во время оплаты жилищно-коммунальных услуг» [261], тарифы на услуги централизованного отопления, централизованного горячего водоснабжения приведены к экономически обоснованному уровню путем их повышения в среднем на 40% (диапазон увеличения тарифов колеблется от 1% (ПАО «Полтаваоблэнерго», г. Полтава) до 98% (КП «Теплосеть», г. Донецк).

Кроме того, в связи с пересмотром тарифов Правительством предусмотрен ряд мероприятий, направленных на усиление социальной защиты населения в условиях значительного подорожания жилищно-коммунальных услуг. Так, главным механизмом обеспечения социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения остается Программа жилищных субсидий, гарантирующая малообеспеченным гражданам стабильность расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг независимо от изменения их стоимости. Также с 1 июля 2014 г. вступает в силу Постановление Кабинета Министров Украины от 5 апреля 2014 г. № 83 «Об усилении социальной защиты населения в условиях повышения цен и тарифов на коммунальные услуги», которым предусмотрено предоставление населению компенсации дополнительных расходов на оплату коммунальных услуг (централизованного отопления, централизованного горячего водоснабжения и газоснабжения) в связи с повышением цен и тарифов на эти услуги [262]. Компенсация рассчитывается как разница между размером платы за услуги по газоснабжению, централизованному отоплению и централизованному горячему водоснабжению в пределах норм потребления (с учетом льгот и субсидий) после повышения цен и тарифов на услуги и размером соответствующего платежа, который семья платила до изменения цен и тарифов на услуги.

Мониторинг последних законодательных инициатив Правительства позволяет констатировать своевременность, необходимость и действенность предпринимаемых мероприятий, направленных на стабилизацию деятельности предприятий ЖКХ, обеспечение бесперебойного проведения отопительного сезона в Украине. При этом следует подчеркнуть, что последние носят больше тактический характер, позволяя лишь ограничиваться текущим так называемым «латанием дыр», объективно возникших в результате диспропорции установленных тарифов и фактических расходов коммунальных предприятий. В то же время ЖКХ в целом и предприятия отрасли в частности нуждаются в дальнейших стратегических шагах Правительства, включая законодательные инициативы,

направленные на стимулирование повышения эффективности деятельности путем разработки и внедрения мероприятий и механизмов уменьшения расходов коммунальщиков, совершенствования существующих систем управления и планирования на предприятиях, определения перспектив энергосбережения в ЖКХ Украины и направлений повышения энергоэффективности. При этом целесообразным представляется сотрудничество как представителей органов власти, так и руководства коммунальных предприятий с профильными научно-исследовательскими учреждениями с целью концентрации совместных усилий на детальном диагностировании системных проблем в ЖКХ и их решении, а также доведение существующих разработок до уровня практического внедрения.

Таким образом, отсутствие экономически обоснованного действенного механизма снижения расходов и гарантированного возмещения коммунальным предприятиям средств на расширенное воспроизводство является существенным препятствием на пути к стабилизации работы предприятий ЖКХ городов Украины, повышения качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг и в целом демонополизации отрасли и привлечения необходимых на реновацию инвестиций. Кроме этого, следует констатировать, что в настоящее время почти ничего не сделано в направлении технического переоснащения ЖКХ, сокращения удельных показателей энергетических и материальных ресурсов, необходимых для производства (предоставления) жилищно-коммунальных услуг. Проблема в основном заключается в несовершенстве системы финансирования модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, в частности в отсутствии эффективной тарифной политики, критериев и методов предоставления государственной поддержки в этой сфере за счет бюджетных средств и налогового стимулирования [ 263, с. 21].

Значительно ухудшают финансовое состояние коммунальных предприятий неплатежи населения, что, в свою очередь, также негативно отражается на состоянии дебиторско-кредиторской задолженности. После повышения тарифов платежная дисциплина населения ухудшилась. Так, задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг в июне 2014 г. по сравнению с маем 2014 г. снизилась на 2,5% – до 11,2 млрд грн (средний срок задолженности составил 3,4 месяца), в то время как в мае 2014 г. по сравнению с апрелем 2014 г. снижение задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг наблюдалось на уровне 4,3% – до 11,4 млрд грн [ 264]. Отсутствие свободных оборотных средств у коммунальных предприятий приводит к хронической кредиторской задолженности (в частности, по платежам в бюджеты, в Пенсионный фонд, по заработной плате работникам, задолженности поставщикам энергоносителей, материалов). Убытки коммунальных предприятий отрасли по итогам работы за январь – апрель 2014 г. достигли 3,0 млрд грн, кредиторская задолженность – 23,4 млрд грн, большая часть из которых (72%) приходится на долги за природный газ и электроэнергию [183].

В условиях отсутствия достаточного объема финансирования коммунальными предприятиями эксплуатируется малоэффективное, морально и физически изношенное оборудование, что приводит к критическому уровню потери энергоресурсов, тепла, утечек воды и негативно влияет на себестоимость и

финансовые результаты их деятельности. В частности, согласно данным Главного управления статистики в Донецкой области в течение 2013 г. протяженность изношенных и аварийных тепловых сетей в регионе увеличилась на 6,4 км, или на 1,2%, и на начало 2014 г. составила 558,5 км (в двухтрубном исчислении), или 12,7% их общей протяженности. В 2013 г. потери тепловой энергии в Донецкой области составили 1,3 млн Гкал, или 12,2% общего объема производства. Не способствует повышению эффективности работы теплоснабжающих предприятий и эксплуатация устаревшего оборудования низкой производительности. Так, 1,7 тыс. котлов, или каждый четвертый, эксплуатируются уже более 20 лет. Удельный вес маломощных котельных (до 3 Гкал в час) составляет в общем их количестве 75,6%, а в объеме выработанной теплоэнергии – лишь 10,6% [265]. В то же время потребители, не имея достоверной информации относительно баланса фактической подачи и фактического потребления конкретного вида услуги, не могут отказаться от оплаты сверхнормативных непродуктивных потерь и определить объем услуг, который действительно подлежит включению в состав себестоимости и тарифа.

Следовательно, факторы сильных сторон и возможностей ЖКХ Украины – убедительны, однако также заметно, что даже количество пунктов, характеризующих факторы слабых сторон и угроз отечественной сферы жизнеобеспечения, – значительно больше. Учитывая социальную значимость ЖКХ и его кризисное состояние, сложно переоценить роль участия государства в управлении отраслью, направленную на усиление сильных сторон и возможностей сферы жизнеобеспечения. При этом основными критериями принятия властными органами решений в сфере ЖКХ должны стать стимулирование инновационной, инвестиционной и энергосберегающей активности субъектов хозяйствования, повышение энергоэффективности отрасли путем уменьшения объемов потерь топливно-энергетических ресурсов, снижения энергоемкости производства отдельных видов продукции (услуг); повышение качества услуг, что регламентировано Общегосударственной программой реформирования и развития ЖКХ на 2009-2014 гг. [ 266].

Таким образом, решение проблемы совершенствования системы управления предприятиями и организациями ЖКХ всех форм собственности требует использования существующих и поиска потенциальных возможностей развития и резервов повышения эффективности их деятельности, включая:

- совершенствование экономических и организационных механизмов уменьшения стоимости производства, транспортировки и предоставления жилищно-коммунальных услуг при сохранении, а также повышении их качественных характеристик;

- стимулирование коммунальных предприятий к повышению эффективности производства и эксплуатации, реализация мероприятий, направленных на уменьшение технологических расходов и сокращение потерь тепла, утечек питьевой воды, прочих энергоносителей при производстве и транспортировке предоставляемых ими услуг;

- проведение эффективной энергосберегающей политики;

организацию эффективного планирования, учета и управления расходами производства;

усиление исполнительной дисциплины среди сотрудников предприятия, а также активизацию претензионно-исковой работы с потребителями услуг относительно взыскания дебиторской задолженности, реструктуризацию и ликвидацию задолженности населения, а также прочих категорий потребителей;

совершенствование методологических основ механизма тарифообразования, в том числе:

упорядочение правовой регламентации порядка тарифообразования в сфере коммунальных услуг во избежание внутренней противоречивости многих нормативно-правовых актов и приведение их в соответствие с современными экономическими реалиями;

совершенствование системы тарифов на услуги, предоставляемые предприятиями ЖКХ, путем учёта в тарифе всех технологических звеньев при предоставлении услуг потребителю и использование дифференциации стоимости отдельных видов услуг в зависимости от качества, фактических объемов выполненных работ, отдельных элементов технологий, норм и нормативов потребления, времени года и других факторов;

создание механизмов снижения политизированности процесса установления тарифов на коммунальные услуги, в частности за счёт повышения открытости процесса формирования и утверждения тарифов. Обеспечение прозрачности и публичности процессов тарифообразования и тарифорегулирования позволит повысить обоснованность и прогнозируемость принимаемых решений, достичь доверия со стороны потребителей жилищно-коммунальных услуг, привлекая население к процессу обсуждения и формирования тарифов, и тем самым сглаживать социальные последствия роста тарифов и в целом способствовать достижению баланса интересов в процессе тарифорегулирования.

Представленные факторы слабых сторон и угроз являются важнейшими «узкими местами» современного ЖКХ Украины и коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения, определяя перспективы дальнейших исследований в данном направлении.

### **8.3. Обеспечение экономической защиты городской коммунальной недвижимости, переданной в аренду**

Аренда коммунального имущества выступает не только важным неналоговым источником пополнения городского бюджета, обеспечивает сохранение и улучшение коммунального имущества, но и способствует развитию предпринимательской деятельности. Однако аренда объектов недвижимости коммунальной собственности всегда сопровождается различного рода рисками, которые возникают в связи с предпринимательской деятельностью арендаторов недвижимости, связанной с производством и реализацией продукции, товарно-денежными и финансовыми операциями,



осуществлением научно-технических проектов и социальных программ. При этом необходимо выявлять и прогнозировать рисковые ситуации и иметь возможности управлять ими.

Вопросы регулирования отношений, связанных с арендой городской коммунальной недвижимости и рисками, возникающими при этом, освещаются в трудах отечественных и зарубежных ученых [267-273]. Ими подчеркивается необходимость разработки предложений, направленных на снижение указанных рисков путем использования процедур страхования.

Коммунальная собственность представляет собой одну из основных составляющих ресурсного потенциала территории. Соответственно совершенствование управления и повышение эффективности использования данного вида ресурса является одним из направлений местного экономического развития и требует детального изучения. Аренда объектов коммунальной собственности сегодня рассматривается не только как источник пополнения бюджета развития города, но и как инструмент поиска эффективного собственника, привлечения инвестиций в объекты коммунальной собственности и содействия развитию малого и среднего бизнеса.

Порядок предоставления в аренду коммунального имущества регламентируется законодательством Украины [274-275] и разрабатываемыми на его основе методиками. Так, согласно Методике расчета и порядка использования арендной платы за пользование имуществом территориальной громады г. Донецка от 16.08.2006 г. №430 (далее – Методика) при передаче имущества в аренду заключается договор аренды. Этот договор содержит информацию об объекте аренды и его стоимость, срок действия договора, размер и порядок уплаты арендной платы, ответственность сторон. Размер арендной платы за арендованное коммунальное имущество составляет от 1 до 20 % экспертной стоимости арендованного имущества за год в зависимости от целевого назначения объекта аренды. Для бюджетных организаций, а также инвалидов с целью использования в качестве гаражей для специальных средств передвижения размер годовой аренды составляет 1 грн. Для субъектов малого предпринимательства, осуществляющих производственную деятельность, устанавливается коэффициент 0,8 к размеру арендной платы.

Для объектов, находящихся в коммунальной собственности, методика расчета и порядок использования арендной платы определяются органами местного самоуправления согласно п.2 ст. 19 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» (далее – Закона) [274]. Арендная плата равна экспертной стоимости, умноженной на арендную ставку. Размер арендной платы при аренде недвижимого государственного имущества подлежит ежемесячному пересмотру в связи с изменением индекса инфляции, что предусмотрено в ст. 21 Закона [274]. Порядок индексации арендной платы установлен в п. 12 и 13 Методики.

Как уже отмечалось, при аренде объектов недвижимости, находящейся в собственности территориальной громады города, возникают рисковые ситуации, связанные с риском потери имущества, относящиеся к группе внутренних предпринимательских рисков, источником которых служит

деятельность арендатора недвижимости. Особенностью этого риска является то, что в случае его наступления потери несет как владелец коммунальной собственности, так и ее арендатор. При этом следует подчеркнуть, что эти потери не равноценны, поскольку основные убытки обычно ложатся на владельца коммунальной собственности – территориальную громаду города.

Для управления рисками в процессе аренды коммунальной недвижимости целесообразно классифицировать возможные риски, начиная с рыночных рисков. При этом необходимо учитывать, что любой объект коммунальной недвижимости имеет юридическую, физическую и экономическую стоимость, а любая операция с недвижимостью проходит в рамках определенных территориальных образований с присущими им административными правилами и процедурами. Соответственно можно определить пять основных источников рыночных рисков, которые систематизированы в табл.8.3.

Преодолению указанных рисков способствует установление объективных экономических отношений между арендатором и собственником объекта недвижимости по поводу предупреждения, преодоления и локализации материального ущерба, а также по безусловному его возмещению, то есть организации страховой защиты арендатора и собственника объекта коммунальной недвижимости.

Страхование для арендатора – это предусмотренный законом механизм передачи риска. Сущность его – защита. Страхование защищает материальное положение, давая его обладателю ресурсы для возмещения убытков, которые часто значительно выше суммы, затраченной на покупку страхового полиса. Согласно ст. 10 Закона [274] одним из существенных условий договора аренды является страхование арендатором взятого им в аренду имущества.

В связи с этим при решении вопросов, связанных с эффективным использованием коммунального имущества, существенное место должна занимать организация его страхования в соответствии с законодательством [275]. К сожалению, услугами страховых компаний пользуется лишь небольшое количество арендаторов. Несмотря на высокие темпы роста рынка страховых услуг, существует достаточно серьезная проблема обеспечения страхования коммунального имущества территориальной громады города, находящегося в аренде.

Арендаторы пытаются избежать страхования по ряду причин, среди которых: недоверие к страховым компаниям, их низкая надежность, отсутствие финансовых возможностей и информации. Одной из важных причин отказа арендатора от заключения договора страхования являются сомнения, связанные с выполнением страховщиками своих обязательств перед ними. Действительно, некоторые страховщики пытаются при наступлении страхового случая избежать совсем или уменьшить размер выплаты возмещения убытков, что вызвано как недостатком информации, так и лоббированием интересов страховщиков на законодательном уровне.

Арендаторы также могут уклоняться от заключения договора страхования по причине высокой стоимости страховых услуг. Однако эта причина часто является необоснованной, поскольку арендная плата всегда значительно выше

платы за страховые услуги и выплачивается каждый месяц, в то время как за страховые услуги арендатор платит раз в год.

Таблица 8.3

**Источники рисков, возникающих в процессе аренды городской коммунальной недвижимости**

Вид риска	Содержание риска	Возможности снижения
Юридический	Возможность потери права собственности, возникновения убытков в связи с ошибками при заключении договоров и контрактов, появление претензий третьих лиц	Разработка организационной структуры, внутренних правил и процедур совершения арендных операций, соблюдение принципов разделения полномочий, порядка утверждения (согласования) и подотчетности по проводимым арендным сделкам
Макроэкономический	Противоречия и несогласованные изменения в законодательной базе по операциям с коммунальной недвижимостью	Совершенствование законодательной базы по операциям с недвижимостью в части проведения сделок, развития системы регистрации прав на недвижимость и перехода этих прав, а также получения информации о правовом статусе недвижимости
Архитектурно-строительный	Связан с несоответствием объекта недвижимости окружающей застройке, ошибки в конструктивных решениях, неверный выбор материалов и др.	Лицензирование, применение новейших технологий строительства, обеспечение детальной проработки проектов строительства объектов недвижимости, их технической экспертизы
Административный	Связан с изменяющимися условиями, выполнения которых требуют органы местного самоуправления (налоговый режим, обеспечение развития городской инфраструктуры, условия подключения к инженерным сетям)	Формирование эффективной системы управления процедурой аренды; проведение систематического мониторинга результативности арендных процессов; учет интересов участников арендных отношений, контроль соглашений об аренде и своевременная корректировка мероприятий, связанных с процедурой аренды
Экономический	Связан с изменением рыночной ситуации, колебанием спроса и цен на материалы и оборудование, альтернативными предложениями на рынке	Страхование, диверсификация, хеджирование

Не менее важной проблемой здесь является то, что далеко не все арендаторы понимают, почему они должны страховать имущество от трех видов риска – пожара, взрыва и залива водой. Многие из них считают, что если они застрахуют помещения, скажем, от пожара, то все проблемы будут решены. Причины этого две. Во-первых, страхование от одного вида риска обходится арендатору дешевле, чем страхование трех. Во-вторых, пожарные организации, проводя проверку помещений, обращают внимание только на наличие страхования от пожара. Поэтому арендаторы не хотят тратить, по их мнению, лишние средства, если страхование от других видов рисков (взрыва или залива водой) никто не проверяет.

Надо также заметить, что при страховании коммунальной собственности страхованию подлежит только помещение без внутренней отделки. Оно страхуется по оценочной стоимости имущества, а не по балансовой. Размер страховых тарифов зависит от условий страхования, факторов, влияющих на степень риска, и других. В разных компаниях тариф может быть от 0,2 до 1,5 % от страховой суммы.

Сейчас практически все страховые компании предлагают страхование коммунальной собственности. Перечень рисков, от которых можно застраховать имущество, при этом достаточно широкий, но, делая выбор, нужно внимательно смотреть и думать, есть ли смысл страховать имущество от всех рисков, имеющих в наличии в договоре той или иной компании. Как правило, страховые компании выделяют четыре базовые группы рисков, от которых страхуется имущество: огневые риски; стихийные бедствия; водные риски и противоправные действия третьих лиц: кража, ограбление.

Обычный страхователь, т.е. собственник имущества, имеет право выбрать риски, страхование от которых считает целесообразным. Но следует заметить, что в каждом регионе есть своя специфика, и те риски, вероятность которых высока в одном городе, могут исключаться в другом. Так, в Донецкой области не имеет никакого смысла страховать имущество от ураганов, торнадо, наводнений, оползней, землетрясений, ударов молний, цунами. Но эти виды рисков часто встречаются в договорах, хотя тариф на них невелик. Это было бы не так уж плохо, но при этом в таких договорах часто отсутствуют действительно возможные риски, такие как залив водой и взрыв.

Таким образом можно сделать выводы.

Аренда коммунального имущества имеет важное экономическое значение как для территориальной громады, так и для бизнеса, который находится в городе. В процессе аренды коммунальной собственности города обычно возникает риск потери имущества, относящийся к группе внутренних предпринимательских рисков. Особенностью этого риска является то, что в случае его наступления потери несет не одна сторона, а обе – как собственник, так и ее арендатор. И эти потери не равноценны, поскольку основные убытки несет собственник коммунальной недвижимости.

Территориальная громада, как арендодатель, испытывает потребность не только в возмещении возможных убытков, которые выражаются в гибели или

повреждении имущества, но и в компенсации недополученной прибыли или дополнительных расходов из-за неплатежеспособности арендаторов. В качестве основного метода экономической защиты коммунальной собственности выступает обязательное страхование коммунального имущества, предоставляемого в аренду. Страхование является стимулом для арендатора использовать в своей деятельности современные технические и технологические достижения, что в свою очередь способствует повышению эффективности производства.

## ГЛАВА 9. АДАПТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 9.1. Использование европейских моделей управления развитием городской коммунальной инфраструктуры

Становление полноценной модели местного самоуправления в Украине и решение с ее помощью задач устойчивого развития на региональном и местном уровне неразрывно связаны с реформированием городского управления на основе передового опыта стран ЕС в данной сфере. Это предполагает не только реализацию политики интегрированного управления в соответствии с принятой в 2007 г. Лейпцигской хартии устойчивого европейского города, но и использование механизмов государственно-частного, муниципально-частного партнерства, обеспечение поддержки органов самоорганизации населения, формирование общественных советов в различных сферах в качестве базовых принципов городского управления развитием.

Кроме того, внедрение европейских технологий ремонта дорог и жилищного фонда, реализация стратегии создания упорядоченной, комфортной, безопасной и экологически чистой городской среды, капитализация территории и повышение статуса застройки городов являются важной составляющей городской инфраструктурной политики.

В работах специалистов значительное внимание уделяется вопросам формирования городской коммунальной инфраструктуры, разработке программ ее развития, методам финансирования ее модернизации [276-281], а также описанию европейского опыта исследований в указанной сфере [282-284].

При этом подчеркивается необходимость анализа европейских моделей управления развитием городской коммунальной инфраструктуры в контексте определения возможностей их адаптации и использования странами, осуществляющими реформирование городского управления. Указанные обстоятельства определяют цель и задачи настоящего исследования.

Разработка и реализация городской инфраструктурной политики города направлена на обеспечение функционирования и развития коммунальной, социальной, производственной и деловой инфраструктуры [276-277].

С помощью коммунальной инфраструктуры обеспечивается население и бизнес города водными, энергетическими и другими ресурсами, услугами благоустройства, транспорта и связи. При этом решаются задачи:

обеспечения нормальной эксплуатации объектов жилой и нежилой недвижимости, включая техническое и санитарное обслуживание зданий, проведение ремонтных и профилактических работ;

предоставления услуг водо-, газо, электро- и теплоснабжения для создания комфортных условий проживания и работы жителей;

поставки необходимых ресурсов на предприятия и в организации социальной сферы (школы, больницы и т.п.);

благоустройства городской среды (строительство и поддержание городских дорог, зеленых насаждений, зон рекреации, санитарная уборка).

Коммунальная инфраструктура является важнейшим элементом не только функционирования, но и развития города. Наличие или, наоборот, дефицит подготовленных и обеспеченных коммунальной инфраструктурой площадок, а также наличие четких и понятных правил подключения к инфраструктурным сетям существенным образом влияет на конечную стоимость строительства объектов недвижимости и динамику нового строительства в целом. В современных условиях это является фактором конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности города.

Опыт стран ЕС свидетельствует об использовании трех основных моделей организации управления развитием коммунальной инфраструктуры : немецкой, французской и английской [282-283]. Указанные модели в той или иной мере отражают степень участия органов местного самоуправления в развитии коммунальной инфраструктуры города.

Так, немецкая модель характеризуется тем, что в ней муниципалитеты создают акционерные общества, которые непосредственно управляют развитием коммунальной инфраструктуры. В таких акционерных обществах контрольный пакет акций принадлежит муниципалитету, а основные инженерные сети входят в уставный фонд предприятия, которое в свою очередь осуществляет их текущий и капитальный ремонт, внедряет новейшие системы управления качеством и количеством предоставляемых услуг. В результате используется четкий и прозрачный механизм управления собственностью и предприятием через общепринятые рыночные институты. Однако немецкая модель не дает значительного притока частных инвестиций и ориентирована прежде всего на бюджетное финансирование.

Согласно английской модели коммунальная инфраструктура находится в частной собственности. Так, в частности, все водоканалы в городах Великобритании принадлежат одной из семи частных фирм. Влияние местных властей при этом сохраняется, потому что это локальные монополисты и их деятельность регулируется с учетом задач местного развития.

Во французской модели инфраструктура остается в муниципальной собственности, а работать на рынке услуг может любой частный оператор, который выиграл конкурс. Муниципалитет формирует конкурентную среду в сфере управления своим имуществом, конкуренцию не на рынке, но для развития рынка.

Следует подчеркнуть, что французская модель предусматривает использование различных концессионных схем, в частности « строительство - эксплуатация - передача ». Согласно указанной схеме концессионер строит объект коммунальной инфраструктуры за собственные средства, в течение срока действия концессии эксплуатирует его, а затем передает в собственность муниципалитета. Контракт на концессию заключается на срок 20-25 лет. Цены на продукцию или услуги, которые производит концессионер в период действия концессии, регулируются в соответствии с антимонопольным законодательством и контролируются муниципалитетом. Вложенные в развитие коммунальной инфраструктуры средства возвращаются концессионеру за счет согласованной с муниципалитетом города тарифной

политики на предоставляемые услуги .

Анализ европейского опыта также свидетельствует о широком использовании так называемых «сервисных» контрактов.

Указанные контракты имеют краткосрочный характер. Согласно контракту частным структурам передается только право эксплуатации государственного и муниципального имущества. При этом собственник (государство или муниципалитет ) несет ответственность за состояние объектов инфраструктуры и самостоятельно финансирует развитие и содержание данных объектов. При заключении "чисто" концессионных соглашений, включая и контракты, ответственность за содержание и эксплуатацию имущества возлагается на частный сектор на весь срок действия заключенного договора, до момента передачи этого имущества государственным или муниципальным структурам [284].

Анализ европейских моделей с точки зрения участия органов местного самоуправления в процессе управления развитием коммунальной инфраструктуры представлен в табл.9.1.

Таблица 9.1

**Европейские модели управления развитием городской коммунальной инфраструктуры**

Наименование модели	Особенности модели	Участие органов местного самоуправления
Немецкая	Предполагает акционирование предприятий коммунальной инфраструктуры. Основные инженерные коммуникации входят в уставный капитал предприятия	В акционированных предприятиях 100 % собственности, или контрольный пакет акций, принадлежит муниципалитету, что позволяет осуществлять собственнику управление имуществом через рыночные институты
Английская	Объекты коммунальной инфраструктуры находятся в частной собственности	Влияние городской власти сохраняется, потому что это локальные монополисты и их деятельность регулируется с учетом задач городского развития
Французкая	Сочетание муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры и управление ими со стороны частного бизнеса на условиях долгосрочных договоров аренды и сопутствующих инвестиционных соглашений	Муниципалитет владеет объектами коммунальной инфраструктуры и формирует конкурентную среду в сфере управления своим имуществом, конкуренцию не на рынке, но для развития рынка



Таким образом, можно констатировать следующее. Немецкая модель не дает того притока частных инвестиций, которая необходима для развития коммунальной инфраструктуры. Она, конечно, отличается большей социальной направленностью и как инвестиционный ресурс ориентирована в первую очередь на бюджетные средства, на устойчивое развитие в условиях высокого уровня бюджетной обеспеченности.

А коммунальный сектор Украины характеризуется прежде всего потерями тепла, воды, а также отсутствием бюджетных ресурсов. Поэтому задача состоит в необходимости вызвать у бизнеса интерес во вложение средств, которые через специальные механизмы превратятся в инвестиции.

Потребители в настоящее время так или иначе оплачивают потери тепла и воды. Необходимо организовать дело так, чтобы бизнес, реконструируя магистрали, модернизируя технологические процессы, сокращал потери, а население – некоторое время продолжало их оплачивать. Это обеспечит возврат инвестиций тем, кто вложил их в развитие инфраструктуры, в соответствии с действием концессионных механизмов. Когда период регулирования закончится, появится возможность уменьшить размер оплаты этих услуг, поэтому особый интерес для нас представляет французский опыт организации управления развитием городской коммунальной инфраструктуры.

Результаты анализа европейских моделей управления развитием коммунальной инфраструктуры свидетельствуют о том, что оно осуществляется при активном участии органов местного самоуправления, которые определяют правила работы частных предприятий-конкурентов, защищают права потребителей, гарантируют выполнение стандартов качества на жизненно важные услуги. Именно эти принципы и должны быть положены в основу формирования смешанной модели управления развитием городской коммунальной инфраструктуры, объединяющей положительный опыт стран ЕС и учитывающей условия функционирования и развитие современного украинского города.

Решение задач реформирования системы местного самоуправления неразрывно связано с формированием модели управления развитием коммунальной инфраструктуры, с помощью которой обеспечивается население и бизнес города водными, энергетическими и другими ресурсами, услугами благоустройства, транспорта, связи.

Европейский опыт свидетельствует об использовании трех основных моделей организации управления развитием городской коммунальной инфраструктуры, имеющих преимущества и недостатки с точки зрения достижения цели и решения задач функционирования и развития.

Использование передового опыта стран ЕС в процессе реформирования городского управления в Украине в направлении содействия экономическому росту и повышению качества жизни населения возможно только в условиях адаптации его к реальному состоянию развития украинских городов. Исходя из указанного положения, целесообразна смешанная модель управления развитием городской коммунальной инфраструктуры, сочетающая положительные черты европейских моделей.

## 9.2. Логистическое управление и его инструменты в обеспечении устойчивого развития города

Устойчивое развитие любого государства как сложной динамической, социально-экономической системы определяется уровнем устойчивого развития его составляющих, а именно регионов, агломераций и городов. В связи с указанным стоит отметить актуальность управления устойчивым развитием города в настоящее время, поскольку в городе непосредственно возникают исходные экономические, социальные и экологические процессы, формирующие социально-экономическую ситуацию в территориальных системах высшего иерархического порядка. Проблемы управления устойчивым развитием городов, особенно в быстро меняющихся условиях рыночных трансформационных процессов в Украине, постоянно усложняются.

Поэтому современные реалии вынуждают разрабатывать кардинально новые технологии управления, в частности логистического управления, поскольку существующие не в полной мере способствуют обеспечению устойчивого развития города. При разработке новых управленческих технологий необходимо также учитывать тот факт, что город является сложной логистической системой, которую формируют системообразующие и системоподдерживающие подсистемы, функционирование которых зависит от использования и воспроизводства социо-эколого-экономических ресурсов.

Проблема управления развитием городов как систем способных к самоорганизации, раскрыта в трудах [17,115,285-293]. Наряду с этим в научной литературе практически отсутствуют исследования логистического управления городом как приоритетного инструмента обеспечения устойчивого развития.

Поскольку город является динамической системой, которой свойственны воспроизводственные процессы, то управление городом не должно ограничиться методами классической теории управления, которая является определяющей в ситуации, где четко выделены основные участники процесса (объект управления и субъект управления) и основные элементы, составляющие процесса управления (управляющее действие, обратная связь, контур управления). Попытка использовать классическую теорию управления на современном этапе осложнена рядом проблем. Во-первых, при самоуправлении в системе возникает проблема соотношения «объект-субъект». В теории управления имеет место ситуация, когда объект управления одновременно является субъектом управления. Во-вторых, проблема дефицита ресурсов в процессе управления. Так, для того чтобы получить результат от управляющего действия, нужны определенные ресурсы (материальные, финансовые, информационные, организационные). Очевидно, что в современных условиях каждый из возможных субъектов управления устойчивым развитием города не имеет ресурсов, достаточных для сильного действия, монополюльно определяющего перспективу развития. В-третьих, проблема порога прогноза, связана с развитием системы. Результатом ее является непредсказуемость (или весьма вероятностный характер прогноза) поведения системы при воздействиях на нее, т.е. активность подсистем города влияет на непредсказуемость по его дальнейшему развитию [293, с. 81-82].

При этом город рассматривается как сложная динамическая система, объединяющую экономическую, экологическую и социальную подсистемы, функционирующие во внутренней и внешней среде, характеризующие системой входящих и исходящих потоков, что, собственно, и подтверждает позицию рассмотрения города как объекта логистики.

Стоит отметить, что в системе управления городом не учтены задачи по управлению потоками, функционирующими в городе, что в полном объеме предполагает управление не только движением элементов потока, но и эффективностью их использования, поэтому возникает необходимость в использовании новых подходов в управлении, в частности логистического.

Также стоит отметить, что практика зарубежных стран показывает важность расстановки необходимых акцентов при внедрении логистических решений. В современных условиях основной акцент смещен на преодоление таких явлений, как загрязнение воздуха выбросами твердых частиц дизельного топлива, оксидами азота, углеводородами, шумовым загрязнением, перенасыщенность дорожных сетей транспортом.

Соответственно были названы причины, которые обусловили вышеперечисленные проблемы:

хаотичное размещение большого количества пунктов погрузки / разгрузки материальных ресурсов по городу (например, 6200 пунктов только в центральной части Мадрида);

нерационально рассчитаны маршруты перемещения материальных ресурсов по городу, что приводит к постоянным остановкам, при которых двигатель внутреннего сгорания работает в максимально неэкономичном режиме;

нерациональное использование транспорта, в результате чего последний осуществляет рейсы по городу, будучи не полностью загруженным;

перемещение материальных ресурсов по городу осуществляется тяжеловесным дизельным транспортом старых годов выпуска;

перемещение материальных ресурсов по городу осуществляется в часы максимальной нагрузки дорожной сети.

Для преодоления вышеназванных проблем городскими органами власти были приняты следующие меры [294]:

в Копенгагене (Дания) был определен четкий перечень зон и пунктов, в которых разрешается остановка коммерческого грузового транспорта для разгрузки;

в Стокгольме (Швеция) были созданы городские дистрибьюторские центры, расположенные за городом, материальные ресурсы в дистрибьюторские центры поступают тяжеловесным транспортом, а по городу они развозятся грузовиками грузоподъемностью до 3,5 т;

в Стокгольме, Гетеборге, Мальме и Лунде (Швеция) ограничено движение по отдельным зонам города грузовиков старше 8 лет;

в Барселоне (Испания) на улицах с интенсивным дорожным движением и постоянной коммерческой деятельностью выделены отдельные дорожные полосы совместного доступа, на которых с 8.00 до 10.00 и с 17.00 до 19.00

разрешается движение транспорта, с 10.00 до 17.00 эти полосы доступны исключительно для погрузочно-разгрузочных операций, а с 19.00 до 8.00 на этих полосах разрешается парковка транспортных средств;

в Роттердаме (Нидерланды) и Осаке (Япония) транспортные компании стимулируются к более широкому использованию транспорта с гибридными и электродвигателями в конструкциях грузовиков, в результате чего они получают возможность осуществлять перевозки в зонах, где запрещено использовать грузовики с двигателями внутреннего сгорания;

в Цюрихе (Швейцария) в основном используются существующие сети электротранспорта (трамвай) для вывоза мусора на утилизацию;

в Барселоне (Испания) предложено осуществлять перемещение материальных ресурсов по городу в ночное время, двумя рейсами – в 23.00 и в 5.00, которые по своему грузообороту равнозначны семи рейсам в час пик;

в Куритибе (Бразилия) в 1980 г. создана государственная компания Urbaniza o de Curitiba (URBS), которая обслуживает городскую транспортную инфраструктуру и управляет автобусным сообщением. В 1987 г. с целью уменьшения заторов на дорогах принят муниципальный закон, согласно которому автобусные компании должны получать лицензии и компенсации в зависимости от километража, а не от количества перевезенных пассажиров. В городских автобусах установлена фиксированная плата за проезд независимо от расстояния поездки. Стоимость проезда рассчитана таким образом, чтобы перевозчики могли покрывать свои расходы, не обращаясь за государственными субсидиями.

Использование инструментария логистики по обеспечению устойчивого развития города определено следующими условиями. Интегрированный инструментарий логистики, синтезирующий методологию общей теории систем, кибернетики, маркетинга, менеджмента и других научных дисциплин, позволяет комплексно решать проблемы организации движения материальных и нематериальных потоков от мест их происхождения к местам применения [287], а воспроизводственные процессы в городе являются восстановлением на качественно новом уровне кругооборота социо-эколого-экономических ресурсов. Воспроизводственные процессы в городе предполагают единство внутригородских, междугородных товарно-материальных, финансово-кредитных и информационных связей.

Изучение логистического управления показало, что его концепция заключается в сознательном воздействии на потоки, которые взаимодействуют как совокупность потоковых процессов через их синхронизацию на основе логистических принципов и методов с целью предоставления потокам определенной направленности и получения не только экономических, но и социальных и экологических результатов деятельности субъектов хозяйствования.

При этом логистическое управление предусматривает:

управление всеми потоковыми процессами во взаимосвязи, взаимодействии и согласовании отдельных этапов бизнес-процессов с целью оптимизации всей логистической системы города и агломерации;

организацию учета затрат на управление первичными и связанными с ними материальными, информационными, финансовыми и сервисными (вторичными) потоками вдоль всей логистической цепи в городах агломерации;  
согласование критериев оценки эффективности функционирования отдельных звеньев логистической цепи в городе;

координацию и интеграцию активного участия всех звеньев управления в принятии решений по ликвидации сбоев функционирования логистической системы города;

широкое использование информационных технологий и современных методов моделирования в управлении логистической системой города;

разработку и внедрение эффективных подсистем (технической, транспортной, экономической, кадровой и юридической) для обеспечения функций логистического управления городом;

мониторинг надежности и качества функционирования каждого элемента логистической системы с целью предотвращения сбоев в пространственно-временной последовательности выполнения потоковых процессов в городе;

приведение всех функций и технологических решений в логистической системе города в соответствии с общественными требованиями по охране окружающей среды;

адаптацию логистической системы города к возмущениям, которые возникают со стороны внешней среды агломерации.

Логистическое управление влияет на соблюдение критериев обеспечения устойчивого развития следующим образом:

логистическое управление призвано обеспечивать рациональное перемещение в первую очередь жителей города в режиме пиковых нагрузок транспортной системы;

обеспечение адекватного финансового доступа жителей города к транспортным услугам;

логистическое управление будет способствовать сокращению потребления ископаемого топлива за счет замены общественного транспорта, работающего на ДВС, электротранспортом;

сокращение выбросов вредных веществ;

сокращение расходов при перемещении ресурсов и их обработке.

Логистическое управление городом основано на [291]:

1. Системе эффективных методов и технологий обеспечения процесса управления ресурсными потоками города. Логистика объединяет в систему разнородные и разноплановые процессы и, учитывая все факторы их взаимодействия и взаимовлияния, управляет этой системой, находя оптимальные решения в режиме реального времени.

2. Синхронизации всех процессов системы, задающей ритм и такт работы каждой операции в процессе. Логистика позволяет осуществлять переход от частных, локальных экстремумов к общей оптимизации.

3. Экономии всех видов ресурсов, сокращении затрат живого и овеществленного труда на стыке различных организационно-экономических уровней и отраслей. В широком смысле управляющее воздействие заключается

в поддержании соответствия поведения части логистической системы интересам целого.

Стоит отметить, что принципиальное отличие логистического подхода от существующего управления ресурсами в системе состоит в том, что объектом логистического управления является поток множество объектов, воспринимается как единое целое. Как указано в работе [290, с.40], в специализированных и совокупных логистических системах объектами могут быть все, прежде всего те процессы, их структуры и элементы, которые применяются для достижения общей и локальной целей и реализации определенных ими функций. Взаимодействие субъектов города осуществляется путем информационных, материальных и финансовых связей, представляют собой обмен потоками, связанными с перемещением людей по городу, информации, материальных и финансовых ресурсов.

Логистическое управление формируется для реализации и согласования экономических интересов участников предпринимательских процессов с помощью эффективного использования социо-эколого-экономических ресурсов в конкретных условиях хозяйствования с целью удовлетворения потребностей современных и грядущих поколений. Для объяснения сущностной основы дефиниции «цель логистического управления» стоит выделить следующие ключевые моменты:

во-первых, цель формирования системы логистического управления заключается в создании условий, способствующих повышению эффективности использования социо-эколого-экономических ресурсов в процессе деятельности предприятий и организаций и реализации экономических интересов непосредственных участников субъектов города;

во-вторых, обеспечиваются воспроизводственные процессы в городе в результате активизации вертикальных и горизонтальных связей.

Таким образом, использование такого инструмента, как логистическое управление городом, детерминировано следующими предпосылками. Устойчивое развитие города рассматривается через призму воспроизводственных процессов в условиях производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг. Воспроизводственные процессы в городе предусматривают восстановление на качественно новом уровне кругооборота материальных, трудовых, природных, финансовых, информационных ресурсов.

Закономерности указанных процессов определяют все взаимосвязи и взаимозависимости в системе города. Расширенное воспроизводство производительных сил города осуществляется с помощью материальных, финансовых и информационных ресурсов между субъектами города. Воспроизводственные процессы в городе также зависят от взаимосвязей между этими субъектами. Субъекты города и взаимосвязи между ними образуют логистическую систему города.

По нашему мнению, логистическое управление городом – это процесс целенаправленного воздействия на первичные и вторичные потоки, которые функционируют в логистической системе с целью оптимального и рационального использования всех ресурсов города.

К первичному потоку в городе нами отнесен поток городского населения, который связан с перемещением людей и нуждается в регулировании. Под потоками городского населения понимаем физическое перемещение в пространстве групп лиц между основными целевыми центрами – рабочим, образовательным, жилищным, рекреационно-обслуживающим. Планирование вторичных потоков в городе зависит исключительно от актуальной конфигурации и интенсивности первичных потоков. Например, интенсивность движения общественного транспорта прямо пропорционально зависит от количества таких целевых центров на маршруте движения. А минимальное количество таких центров на маршруте движения должно быть равно двум.

Ко вторичным потокам отнесены материальные, финансовые, информационные потоки, которые задают интенсивность первичным потокам.

Управление первичными потоками в городе предполагает воспроизводство социо-эколого-экономических ресурсов в результате обеспечения организации и совершенствования рабочих мест как в производственной, так и непроизводственной сфере, надлежащего уровня заработной платы, которая обеспечит финансовый доступ жителей к базовым инфраструктурам города, использования эффективных форм и методов управления персоналом субъектами хозяйствования города, разработки и реализации основных направлений действующей социальной политики по совершенствованию условий жизнедеятельности, улучшения социального обеспечения и использования свободного времени.

Управление материальными потоками должно обеспечиваться в направлении:

уменьшения потребления в процессе производства внешних невозобновляемых ресурсов, а также их замены внутренними возобновляемыми ресурсами, что будет способствовать рациональному использованию социо-эколого-экономических ресурсов;

непрерывного производства товаров, оказания услуг субъектами хозяйствования города, что будет способствовать обеспечению воспроизводственных процессов в городе;

концентрации финансовых ресурсов города на приоритетных направлениях развития местной логистической системы, в частности на тех видах экономической деятельности, которые определяют специализацию города, уровень воспроизводственных процессов в городе;

финансовой поддержки логистической системы города на основе развития логистической инфраструктуры (складской сети, финансовой сети, торговой сети), инфраструктуры отдаленных районов, что будет способствовать рациональному использованию и воспроизводству социо-эколого-экономических ресурсов города;

регулирования транспортных потоков с использованием соответствующей инфраструктуры (грузовые и пассажирские терминалы), автоматизированного контроля всей системы управления дорожным движением города, что будет способствовать рациональному использованию социо-эколого-экономических ресурсов.

Управление информационными потоками города по обеспечению устойчивого развития предусматривает:

формирование в городе информационной логистической системы с целью координации деятельности субъектов города по рациональному использованию социо-эколого-экономических ресурсов;

перераспределение информационных потоков с целью обеспечения воспроизводственных процессов в городе;

создание единой системы учета материальных потоков города органами местного самоуправления;

формирование базы данных нормативно-справочной и оперативной информации, которая содержит всю информацию, необходимую для решения задач, связанных с обеспечением устойчивого развития города;

обеспечение оперативной подготовки аналитических документов, прогнозов и планов по обеспечению устойчивого развития города.

В связи с этим предлагаются следующие основные инструменты логистического управления, которые могут быть использованы с целью обеспечения устойчивого развития города.

1. Внедрение «зеленых» и «желтых» билетов направлено на снижение уровня транспортной нагрузки города частными транспортными средствами. Суть инструмента заключается в следующем: лицо, которое хочет попасть в город, вынуждено покинуть транспортное средство на автостоянке (на определенный срок за отдельную плату) и тем самым получает «зеленый билет», дающий право бесплатного перемещения по городу любым видом коммунального транспорта. Если же лицо стремится попасть в город с собственным авто, то вынуждено будет осуществить плату за въезд в город, получив при этом «желтый билет», который в пятикратном размере будет выше стоимости «зеленого билета». Средства, собранные от реализации «желтых билетов», используются для обустройства новых коммунальных автостоянок или расширения существующих. Использование указанного инструмента, целесообразно использовать в тех городах, где значительны объемы выбросов передвижными источниками загрязнения.

2. С целью повышения уровня логистизации в контексте снижения транспортной нагрузки в городе необходимо за пределами города создавать логистический центр за счет отвода транзитов грузовых перевозок с территории города. Такой логистический центр должен быть универсальным, чтобы его услугами могли воспользоваться предприятия, учреждения, организации городов. Также они будут способствовать экономии пространства города за счет их универсальности и возможности воспользоваться любым видом бизнеса.

3. На повышение уровня логистизации положительно влияет развитие транспортной инфраструктуры городов, что предусматривает:

внедрение в городах, где есть железнодорожный транспорт, скоростного движения дневных пассажирских поездов, что позволит уменьшить нагрузку магистралей автомобильным транспортом;

улучшение качества дорог за счет реконструкции в соответствии с



Европейскими стандартами;

строительство специальных платных дорог, которые предназначены для перемещения грузов крупногабаритными фурами;

установление специальных весовых комплексов в городах и между городами для постоянного контроля нагрузки автомагистралей;

модернизацию транспорта за счет ускоренного обновления подвижного состава. Стоит отметить, что транспорт должен быть безопасным для перевозки пассажиров и грузов, энергоэффективным, отвечать европейским стандартам.

4. В качестве повышения уровня логистизации в городе, целесообразно внедрить мультимодальную транспортную систему, которая предусматривает создание Интегрированной информационной системы по различным видам транспорта – железнодорожного, автомобильного, воздушного, рельсового, водного – с целью создания зеленых коридоров для движения грузов и потока людей без ожиданий на переходах между различными видами транспортных систем.

Логично также внедрение интермодального билета, однако он возможен только там, где доля коммунального транспорта составляет не менее 70% и в городах с наибольшим количеством видов транспорта.

Использование предложенных инструментов по повышению логистизации также будет способствовать эффективному функционированию транспортной подсистемы города за счет обеспечения перемещения потоков в кратчайшие сроки и с наименьшими потерями ресурсов.

В целом стоит отметить, что в обеспечении устойчивого развития городов внедрение предложенных инструментов целесообразно, поскольку их реализация позволит обеспечить управление потоками в городе, снизить негативное влияние транспортных потоков на окружающую среду, сократить потребление невозобновляемых ресурсов.

### **9.3. Муниципальный аспект предоставления кооперативными институтами коммунальных и финансовых услуг**

Каждое территориальное образование имеет форму управления – местное самоуправление. Территория, в границах которой реализуется местное, как правило, городское самоуправление, становится муниципальным образованием. В пределах муниципального образования местное самоуправление ориентировано на развитие местного хозяйства (не только общественного, но и частного, личного), жилищно-коммунального обслуживания, социальной сферы, удовлетворение каждодневных социально-экономических потребностей людей. Муниципальный сектор, таким образом, становится продуктом совместного ведения хозяйства, управления делами общины в интересах всех ее членов. Сама община характеризуется не только территориальным единством, но и особым чувством сопричастности и ответственности перед обществом, обеспечивающим социальное взаимодействие своих членов. В то же время местное сообщество выступает как неотъемлемая составляющая гражданского общества, порождено инициативностью людей, возникает естественным путем

как движение на местах, хотя и становится объектом государственного регулирования. Однако с начала 1980-х годов XX в. экономическая ситуация в ведущих капиталистических странах резко меняется и соответственно меняются условия, в которых реализовывалась социальная политика государства благосостояния. Замедление темпов экономического роста активизировало процессы реформирования как экономической составляющей государственного регулирования, так и социальной. При этом в реформировании социального регулирования четко проявилась тенденция либерализации социальной политики. Происходит смена парадигмы социальной политики: она переориентируется с экономической помощи человеку на создание условий для его развития, для обеспечения равных возможностей всем членам общества. «Государство благосостояния», «государство благоденствия» превращается в «государство социальных инвестиций». Особая роль в осуществлении подобной социальной политики отводится местным органам самоуправления и институтам гражданского общества, прежде всего институтам самоорганизации и самообеспечения граждан, к каковым, согласно модели европейской социальной экономики, принято относить кооперативы, общества взаимного страхования, ассоциации, фонды, характерными чертами которых является демократизм, самоуправляемость, инициативность в общественных делах на местном уровне.

При этом, надо признать, модель европейской социальной экономики остается слабо изученной в отечественной литературе, не располагая тем самым полноценной теоретико-методологической основой для применения к условиям нашей страны. Не нашел своего отражения в трудах отечественных экономистов и опыт решения проблем, связанных прежде всего с доступностью коммунальных и финансовых услуг для жителей муниципальных образований на основе привлечения основных организационных форм указанной модели, лидирующие позиции среди которых занимают кооперативные организации (кооперативные институты, кооперативы). В связи с этим возникает настоятельная необходимость исследовать возможности использования кооперативных институтов для осуществления муниципальных социально-экономических программ, реализуемых в современных европейских городах.

Основные задачи, стоящие перед муниципальными органами власти, прежде всего связаны с благоустройством городской территории, созданием благоприятных условий для жизнедеятельности горожан. Среди целого комплекса задач, решаемых городскими властями, необходимо выделить, в первую очередь, социально-экономические: обеспечение доступа горожан к широкому спектру коммунальных услуг, таких как водо- и электроснабжение, вывоз и переработка мусора, жилищно-коммунальное, бытовое обслуживание, развитие сферы здравоохранения, дошкольного и школьного образования, транспортное обеспечение, обеспечение занятости населения, организация общественных работ, формирование рынка потребительских товаров и услуг, финансовых услуг с учетом платежеспособного спроса жителей города.

Указанные социально-экономические проблемы требуют четкого определения источников устойчивого финансирования для содержания и

развития отраслей социального обслуживания населения. Но в силу ограниченности полномочий или возможностей органы местного самоуправления могут решить далеко не все проблемы. В значительной степени это связано с ограниченностью средств на социальные цели и функционирование градообслуживающих отраслей в госбюжете страны. Подобная ситуация наблюдается не только в отечественном городском хозяйстве, но и стала очевидной тенденцией в городах Евросоюза, порожденной кризисом государства «всеобщего благоденствия».

Вместе с тем в период радикальных перемен у городских общин активизируется функция защиты от отрицательных последствий этих перемен. Неизбежным становится движение муниципальных властей в сторону расширения полномочий самоопределения, использования потенциальных источников самофинансирования города, институционализации экономической деятельности, основанной на признании социально-экономической эффективности относительно новых для городской экономики институциональных образований – различных форм и видов кооперативов, которые составляют организационную основу европейской социальной экономики и чья социальная предпринимательская инициатива направлена на смягчение или решение социальных проблем, а ее результативность выражена в улучшении качества жизни людей [295].

Западноевропейская теория и практика комплексного решения вопросов социально-экономического развития муниципальных образований дает пример использования такого инструмента, как кооперативная модель хозяйствования, которая вполне успешно встраивается в современную рыночную экономику и демонстрирует очевидные успехи в решении имеющихся социально-экономических проблем не только отдельной местной (городской) общины, но и значительных территориальных образований. Речь идет о кооперативных моделях, возникших во второй половине XX в.: кооперативной корпорации Мондрагон (Mondragón Cooperative Corporation) в автономной области Испании Стране Басков и в итальянской области Эмилия-Романья (Северная Италия).

Кооперативы мондрагонской группы стали явлением не совсем типичным для современных рыночных экономик. Их особенности заключаются не столько в самой кооперативной форме собственности, а в том, что эти кооперативы тесно связаны между собой организационно и технологически. Сейчас группа кооперативов Мондрагона объединяет около 170 предприятий, в которых занято 20-21 тыс. человек. Это не разрозненные кооперативы, расположенные в одной местности, а, по сути, единая корпорация (что и отражает ее испанское название). В корпорацию входят промышленные кооперативы (более 80), несколько жилищных и сельскохозяйственных кооперативов, сеть кооперативных супермаркетов, технологические училища, технологический исследовательский институт, кооперативный университет, научно-исследовательский центр и другие организации, обслуживающие нужды всей корпорации [296]. Работники предприятий МСС имеют самые высокие в Испании зарплаты.

Особое место в кооперативном секторе Италии занимают т.н. социальные кооперативы [297], которые в условиях очевидной приватизации общественных услуг, ранее предоставлявшихся соответствующими государственными структурами (услуги здравоохранения, социального обеспечения), сумели занять освободившуюся нишу и теперь успешно обеспечивают 60 % домашних услуг и медицинских услуг. При этом признается несомненное лидерство Италии в развитии целостной системы социальных кооперативов. В специальном законе о социальных кооперативах (принят в 1991 г.) указывается, что систематическая работа социальных кооперативов должна быть ориентирована прежде всего на местное сообщество, подчеркивается важность тщательного сегментирования потребностей членов местных общин (жителей муниципалитетов) в целях более полного их учета и удовлетворения. Социальные кооперативы функционируют в двух таких классических формах: кооперативы, оказывающие услуги по социальному обеспечению (в области здравоохранения, организация ухода за пожилыми гражданами, образовательные услуги), и кооперативы, решающие проблемы занятости представителей достаточно специфических групп населения (физические или умственные инвалиды, пациенты психиатрических больниц, наркоманы, алкоголики, безработная молодежь, лица, освобожденные из мест заключения). По мнению и исследователей, и представителей местных властей, присутствие в экономической и социальной сфере разнообразных кооперативных форм хозяйствования является важным стабилизирующим фактором развития муниципальной экономики. Еще одной составляющей успешного социально-экономического развития Эмилии-Романьи является политика поддержки муниципальными властями и региональным правительством кооперативов и предприятий, находящихся в собственности работников, как базовых элементов малого бизнеса.

Важной задачей муниципальных образований является максимальное использование потенциала самофинансирования для реализации разработанной стратегии развития города, активное привлечение свободных средств городского населения. Одним из самых динамично развивающихся элементов кооперативного сектора европейской социальной экономики является финансовый сектор, специализирующийся на предоставлении кредитных, сберегательных и страховых услуг. В качестве инструментов обеспечения доступности финансовых продуктов и финансовых услуг для жителей городов с невысокими доходами (являются социальной основой инклюзивной политики), как показывает опыт стран Евросоюза (Германии, Франции, Италии, Испании и др.) могут выступать кооперативные финансовые институты в разнообразных организационно-правовых формах, а именно городские кредитные кооперативы (кредитные союзы) и городские кооперативные банки. Интерес к указанным кредитным учреждениям со стороны граждан с низкими и средними доходами объясняется следующим: 1) они призваны через привлечение личных сбережений для взаимного кредитования обеспечить финансовую и социальную защиту своих членов, а образуемая при обслуживании пайщиков прибыль (не является самоцелью деятельности) используется для увеличения

первоначально вложенных ими средств; 2) члены кредитных кооперативов одновременно являются и клиентами, и совладельцами, что закрепляется демократическим принципом организации управления – «один член – один голос»; 3) прозрачность осуществления финансовых операций, упрощенная процедура предоставления финансовых услуг, получателями которых являются их члены или члены других кооперативных организаций, действующих в пределах данных муниципальных образований; 4) механизм их деятельности дает возможность минимизировать стоимость услуг, предоставляемых своим пайщикам, за счет снижения транзакционных издержек, а благодаря взаимной ответственности, особым доверительным отношениям, подкрепленным территориальной близостью, уменьшает риск неплатежей.

Средняя доля европейских кооперативных банков на рынке банковского сектора составляет приблизительно 20 % (по депозитам). В некоторых странах эта доля значительно больше. Так, во Франции кооперативные банки контролируют 60 % рынка депозитов, в кооперативных банках Германии сосредоточен 21 % депозитов и обслуживается 30 млн клиентов, в Италии – 21% депозитов и почти 8 млн клиентов. Кооперативные банки финансируют 32 % европейских малых и средних предприятий (SMEs) [298]. На финансовом рынке в сегменте страхования работают страховые кооперативы и общества взаимного страхования, которые предлагают широкий ассортимент своей продукции по доступной цене: страхование здоровья, страхование на случай болезни, от несчастного случая, по нетрудоспособности. Организационное взаимодействие на основе мобилизационной деятельности кредитных кооперативов и утверждения ценности личных сбережений способствует инвестированию кооперативных финансовых ресурсов в хозяйство городских общин не только благодаря личным займам (используются для повышения собственного благосостояния пайщиков – поскольку направляются на решение жилищных проблем, оздоровление и организацию отдыха, получение образования и т.п.), но и кредитам, которые вкладываются в производство и предоставление нефинансовых услуг (индивидуальное предпринимательство, коллективное кооперативное предпринимательство, кредитование социального жилищного строительства, социального туризма, ЖКХ). Именно такие направления деятельности способствуют реализации как экономической, так и социальной миссии кооперативных кредитных учреждений, выполняемых не только в отношении своих членов, но и жителей муниципальных территориальных образований.

Жилищно-коммунальное хозяйство является приоритетной сферой муниципальной социально-экономической политики. Однако ориентация только на бюджетные средства города недостаточна для достижения минимально необходимых темпов развития данного элемента социальной инфраструктуры. В 80-90-е годы XX в. сфера социального жилья претерпела коренные изменения. С переходом стран Центральной и Восточной Европы к рыночной экономике жилищный фонд был реконструирован. Если в западноевропейских странах социальное жилье сохраняется как компонент жилищного муниципального хозяйства, то в странах с трансформационной

экономикой ситуация в секторе недорогого арендного жилья изменилась, в основном вследствие реализации программ массовой широкомасштабной приватизации, которая привела к почти полному исчезновению арендного жилья. Это означает, что социально уязвимым, с низкими доходами группам населения крайне трудно получить достойное жилье. Но подобные трудности также характерны и для большинства развитых стран Западной Европы, даже при отсутствии дефицита жилья в этих странах.

В западноевропейских странах ответственность за обеспечение доступного жилья для семей, находящихся в неблагоприятном социальном положении, несут местные власти. В некоторых странах (Великобритания, Швеция, Германия) муниципальные органы управления непосредственно участвуют в процессе строительства и эксплуатации арендного жилья (государственного жилого фонда), в других же странах (Нидерланды, Франция) они сотрудничают с независимыми социальными домовладельцами или иногда с частными инвесторами (Германия) для выработки общей позиции по вопросам распределения социального жилья и установления квартирной платы. В 90-е годы XX в. в период количественного насыщения рынка жилья многие западноевропейские страны, за исключением Ирландии и Германии, сократили государственные субсидии на строительство и эксплуатацию социального жилья. В настоящее время практически повсеместно отмечается отказ от прямого вмешательства государства в развитие жилищного сектора многих европейских стран. Такое изменение подхода отражает растущую необходимость обеспечения инвестиций из других, помимо государственного бюджета, источников. Государство использует, однако лишь частично, для конкретных целей и по возможности косвенным образом, налоговые льготы, гарантированные частные займы под низкие проценты, займы под низкие проценты из государственного фонда, дополнительные прямые субсидии. В этом случае подрядчиками выступают не государство или муниципалитет, не отличающиеся высокой эффективностью в области строительства социального жилья и управления им, а независимые негосударственные организации, готовые пойти на некоторые или все рыночные риски: жилищные ассоциации и жилищные кооперативы. Почти все европейские страны осознают важность жилищных ассоциаций и кооперативов как коллективных некоммерческих организаций, ориентированных на достижение социальных целей.

Развитие жилищно-строительного сектора на основе кооперирования позволяет объединить негосударственные финансовые ресурсы, принадлежащие представителям городских общин, возродить утраченный было смысл сотрудничества между членами сообщества и реализовать фундаментальное человеческое право на достойное жилье.

Для нас особый интерес может представлять так называемая «норвежская жилищная модель», разработанная и реализуемая со второй половины XX в. [299]. Согласно указанной модели взаимответственными за реализацию государственной политики строительства доступного жилья были определены: Государственный жилищный банк, который должен был обеспечивать финансирование жилищного строительства, муниципалитеты, предоставлявшие

под строительство землю, и Движение жилищных кооперативов, отвечавшее за осуществление строительства. Государственный жилищный банк предоставлял ссуды для строительства новых зданий, которые покрывали 70-80% затрат, процентные ставки по ссудам были существенно субсидированы центральным правительством и период выплат был определен в 50 лет, при этом расходы на жилье не должны были превышать 20 % дохода среднего рабочего. Конечно, с течением времени эти условия изменились. Доступ к субсидированным ссудам государства сохранился за домашними хозяйствами с низкими доходами. Период выплат сократился до 30 лет. Но по-прежнему именно кооперативы имеют привилегии финансирования за счет Государственного жилищного банка. Эта ссуда покрывает до 60-70 % затрат на строительство, ведущееся кооперативом. Остальную часть капитала нужно заплатить непосредственно покупателем – членом кооператива.

Муниципальным властям в рассматриваемой модели отводится другая ключевая роль. Муниципалитеты ответственны за то, чтобы обеспечить необходимую землю и инфраструктуру для жилищного строительства. Кроме того, муниципалитеты привлекаются к процедуре выдачи ссуд Государственным жилищным банком. Они участвуют в оценке подаваемых заявлений на право получения ссуд. Кроме того, муниципалитеты играют активную роль в решении жилищных проблем определенных групп населения, например, пожилых, инвалидов и людей с низкими доходами. Жилищные кооперативы сегодня действуют во всех городах Норвегии и контролируют в них существенную долю рынка недвижимости. Например, в Осло около 40 % всего жилья является кооперативным. На национальном уровне жилищными кооперативами охвачено 15 % всего жилищного фонда страны. Жилищный кооперативный сектор Норвегии включает около 100 ассоциаций жилищных кооперативов, 4500 кооперативов, объединяющих более 660 тыс. индивидуальных членов. Это – высокий показатель, если учитывать, что все норвежское население – чуть более 4,5 млн человек [299, с. 13].

В Швеции деятельность жилищных ассоциаций и кооперативов не ограничивается исключительно строительством, но проникает и в другие сферы городского хозяйства: коммунальное обслуживание, управление муниципальной собственностью и предоставление услуг, связанных с содержанием жилья. В последние годы жилищные кооперативы и их ассоциации привлекаются городскими властями к решению такой проблемы, как сдача внаем муниципального жилья и превращение его в кооперативное.

Сохраняя свои позиции в строительном секторе городской экономики, жилищная кооперация европейских стран развивается в направлении диверсификации экономической и социальной деятельности. Так, жилищно-строительные кооперативы и кооперативы, занимающиеся коммунальным развитием, сориентированы на удовлетворение особых потребностей пожилых людей (в первую очередь, их более высокую потребность в социальном обеспечении и в дополнительных услугах (покупка товаров, уборка, приготовление пищи, чтение вслух и т.д.). Одни обеспечивают необходимые жилищные условия для одиноких, инвалидов, иммигрантов и бездомных или

расселяют получателей социальных пособий в дома, где живут преимущественно семьи. Другие же сосредоточили усилия на предоставлении основных коммунальных услуг, таких как удаление отходов, водоснабжение и улучшение санитарных условий. В Великобритании местные власти передают подрядчикам управление государственным жилым фондом, выполнение таких вспомогательных функций, как организация общественного питания и уборки в учебных и медицинских учреждениях, а также оказание 85 % социальных услуг. Как правило, к кооперативам переходят жилые помещения и лечебницы, ранее принадлежавшие муниципальным органам власти. Жилищно-строительные кооперативы в Австрии, Германии и Швеции особое внимание при строительстве жилья уделяют специфическим потребностям престарелых и страдающих физическими и умственными недостатками лиц, а также многодетным семьям. В этих странах, как и в Дании, Норвегии и Финляндии, жилищно-строительные кооперативы часто расширяют сферу своих услуг, включая в них уход на дому и оказание финансовых, медицинских, стоматологических услуг и иной социальной помощи (например, парикмахерские и библиотечные услуги и т.д.), для чего они привлекают специалистов извне.

Либерализация государственной социальной политики в западноевропейских странах привела к существенному сокращению муниципального финансирования учреждений здравоохранения и учреждений дошкольного воспитания. Выход был найден благодаря разработке механизма взаимодействия создаваемых медицинских кооперативов, родительских детских садов (получивших статус ассоциаций) с муниципальными властями. Создание подобных кооперативов и ассоциаций специалистами сферы социального обеспечения помогло им сохранить работу либо найти ее. В свою очередь, муниципалитеты принимают активное участие в организации и развитии и других кооперативов, например, кооперативов, организующих услуги на дому, услуги пожилым, кооперативных стоматологических клиник и медицинских центров. Ввиду того, что у пользователей этими услугами зачастую отсутствует необходимая квалификация или нет мотивов для создания кооператива, муниципалитеты поощряют создание кооперативов персоналом. В Швеции на примере кооперативов, предоставляющих услуги умственно отсталым людям, изучалась польза для муниципалитетов от кооперативов социального обслуживания. Целью этих кооперативов является трудоустройство умственно отсталых. С помощью кооперативов инвалидов у муниципалитетов появилась существенная экономия финансовых ресурсов благодаря тому, что услуги кооперативов оказались дешевле муниципальных.

Широкими возможностями в сфере коммунального обслуживания обладают т.н. сервисные кооперативы, представленные, прежде всего, кооперативами водоснабжения, электрическими кооперативами, кооперативами, утилизирующими городской мусор, кооперативами, оказывающими телекоммуникационные и транспортные услуги. Часть этих кооперативов принадлежит своим членам-клиентам, являющимся потребителями указанных услуг. Другие сервисные кооперативы создаются



поставщиками (производителями) подобных услуг. Но фактически все они вместе способствуют реализации интересов основной массы населения местного сообщества – муниципального образования – в получении качественных и доступных по цене коммунальных услуг. При этом, как, например, в Великобритании, муниципальные финансовые общества поддерживают финансово кооперативы [300, с. 32], которые вкладывают капитал в развитие энергетики на основе возобновляемых источников (строительство солнечных, ветряных и др. миниэлектростанций). Присутствие подобных кооперативов в городском хозяйстве европейских стран позволяет говорить о таком достаточно новом явлении, как кооперативы сообщества («community cooperatives») [301]. Активно кооперативный электроэнергетический сегмент, действующий в интересах не только своих членов-собственников, а и по инициативе местных сообществ (муниципальных в частности) развивается в таких европейских странах, как Германия, Австрия, Великобритания, Дания, Италия. Так, в 2013 г. в Германии действовало 888 электрических кооперативов, использовавших технологии возобновляемой энергии, причем 85 % из них возникли за последние пять лет. В целом же начиная с 2009 г. более 100 электрических кооперативов создаются в этой стране ежегодно. Члены кооперативов – 90 % из них являются физическими лицами – уже инвестировали приблизительно 1,2 млрд евро в местные проекты по энергогенерированию [302, с. 8]. Крупнейший в Германии городской кооператив возобновляемой электроэнергии «Greenpeace Energy» поставляет электричество более 100 тыс. потребителей, в то время как его членами являются 23 тыс. человек [303, с. 20]. В Дании функционирует около 2,5 тыс. кооперативов по водоснабжению населения сообществ, в том числе горожан [304]. Подобные кооперативные институты действуют и в Финляндии (около 1,4 тыс.), предоставляя услуги водоснабжения и населению муниципалитетов. Финские исследователи обращают внимание на то, что в последние десятилетия XX в. – начале XXI в. кооперативы водоснабжения активно создаются именно для решения проблем водообеспечения жителей городов, успешно конкурируя в данной сфере с муниципальными службами [305, с. 17].

Муниципалитеты заключают с кооперативами, создаваемыми гражданами для получения и предоставления разнообразных коммунальных услуг, взаимные соглашения о сотрудничестве, разделении обязанностей и покупке услуг. Многие муниципалитеты проводят рекламу кооперативных служб, распространяя необходимую информацию и проводя с членами кооперативов тренинги. Кроме контроля над оказанием коммунальных услуг (качество, тарифная политика кооперативов, разнообразие) муниципалитет, представляющий интересы всего городского населения, может на основании своей финансовой поддержки влиять на деятельность городских кооперативов. В соглашениях о сотрудничестве и покупке услуг муниципалитет может сохранить за собой права в отношении администрирования и контроля, которые, однако, не должны противоречить кооперативному законодательству. Муниципалитет может стать членом кооператива и избирать своих представителей для участия в собраниях кооператива.

Таким образом, разнообразные кооперативные организационные формы, как основополагающие институты европейской социальной экономики, демонстрируют очевидные достижения и значительный потенциал в решении основных социально-экономических проблем, находящихся в сфере внимания муниципальных органов власти. В свою очередь, муниципальные структуры в условиях либерализации государственной социальной политики, опираясь на кооперативы и другие формы социальных предприятий, получают возможность реализовать новый подход к решению проблем развития современного города – ориентация при разработке муниципальной стратегии на приоритетное использование местных ресурсов и видов деятельности, приближенных к потребностям и традициям местной (городской) общины. Использование механизмов сотрудничества городских властей с основными организациями европейской социальной экономики позволяет не только разработать муниципальную модель формирования и использования средств на развитие социально-экономической сферы города в рыночных условиях, но и способствует ее успешной реализации.

## **ГЛАВА 10. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

### **10.1. Организационное обеспечение реализации полномочий органов городского управления**

Объективная реальность свидетельствует о том, что процесс урбанизации продолжается, а концентрация населения и других ресурсов в городах и городских системах – увеличивается. В то же время усложнение и трансформация украинского общества, формирование рыночной модели хозяйствования на различных уровнях его территориальной организации, в том числе и в городах, требует определенных системных изменений и преобразований в поведении и управлении данными процессами. Фактически можно говорить о том, что новая конкурентная внешняя среда субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории городов, вступает в определенное противоречие с внутренним наполнением системы администрирования и управления на уровне города. Отсюда возникает необходимость использования соответствующих приемов, методов и инструментов городского управления, которые были бы адекватны нынешней ситуации.

Украинский опыт эффективной организации управления городом, к сожалению, является незначительным и малопоказательным. Доказательством этого является крайне негативная ситуация, складывающаяся в городах с финансированием не только инвестиционных проектов развития, но и оплаты текущих потребностей городского сообщества. Качественное и эффективное городское управление должно решать эти проблемы, потому что оно является той системой, которая управляет всеми процессами в городе и от которой зависит формирование в дальнейшем новых стандартов качества жизни населения, а также возможность развития социально-экономического потенциала общества в целом.

Анализ работ современных исследователей по указанной проблематике, в частности связанных с совершенствованием институтов местного управления и развития, методологических и методических приемов эффективного городского управления позволяет утверждать, что они нашли научное обоснование в работах многих украинских ученых, в частности [3,166,306-310]. Одновременно эта проблематика не оставалась вне поля зрения зарубежных ученых. Достаточно интересными разработками являются труды таких зарубежных ученых [17,18,311,312]. Однако как отечественный научно-исследовательский опыт решения проблемы местного управления, так и зарубежный потенциал научного осмысления практики принятия управленческих решений в сфере городского хозяйства свидетельствуют о существовании упрощенного подхода к отработке главных составляющих системы городского управления, что порождает неопределенность в оценке процесса городского управления и занижение в целом эффекта от реализации большинства управленческих мероприятий.

Более того, существует мнение, что в украинской практике городского управления чаще всего происходит «слепое копирование» типовых зарубежных наработок, которые по своей сути имеют общий, поверхностный характер и не учитывают специфические недостатки и плюсы украинского городского бытия. Учитывая это, безотлагательной потребностью является формирование оптимальной системы управления на городском уровне на основе учета всех его составляющих, раскрытия и совершенствования других, адаптированных к городскому управлению институциональных элементов, которые создают основу для проведения качественной и надлежащей политики эффективного городского управления. Среди прочего неотработанными являются также вопросы утверждения или закрепления новых форм взаимодействия объектно-субъектного состава управления на уровне города, анализа рыночных факторов формирования и организации объектов управления в городе, а также других способов и приемов городского управления, связанных с трансформацией отношений в городе.

В целом городское управление, как и любое общественное (социальное) явление, требует использования комплексного и системного подходов, что обусловлено его многогранностью, сложностью и одновременно зависимостью от других общественных и государственно-правовых явлений. Рассматривая проблему совершенствования организационно-экономических условий реализации эффективного городского управления, целесообразно определить его институциональные основы (рис.10.1).

Городское управление является одной из важных составляющих управления социально-экономическими процессами на соответствующей территории. В широком смысле оно охватывает различные аспекты местного самоуправления на уровне города и предусматривает осуществление публичной профессиональной управленческой деятельности, связанной с удовлетворением потребностей жителей города (территориальной громады города). При этом городское управление включает:

- организацию системы городского управления;

- организацию внутригородского административно-территориального деления;

- управление объектами коммунальной собственности, в том числе недвижимостью и земельными ресурсами;

- управление городским жилищно-коммунальным комплексом;

- управление местным (городским) бюджетом и др.

Вместе с тем городское управление можно определить и как совокупность или комплекс взаимосвязанных определенным образом управленческих мероприятий, направленных на сохранение единого городского пространства, поддержание нормальной социально-экологической обстановки в городе, обеспечение функционирования городского хозяйственного комплекса, стабилизацию городской экономики в целом.

Дополняя определение «муниципальное управление», которое было обосновано Н.Тимчуком [313, с.9], можно утверждать, что городское управление – это комплекс системных действий и мер управленческого

характера, направленных на эффективную организацию, анализ, диагностику и прогнозирование различных видов деятельности на территории города, рациональное и сбалансированное использование соответствующих городских потенциалов (ресурсов), решения проблем местного (городского) значения и обеспечения благосостояния городского населения.



**Рис.10.1. Институциональные основы городского управления**

Границей охвата системы городского управления, которая в свою очередь очерчивает объем и масштабы управленческой деятельности органов местного самоуправления в городе, является непосредственно город.

Рассматривая сквозь призму различных определений город как систему (территориальную, социальную, экономическую (хозяйственную)), следует понимать, что составляющие и принципы городского управления по каждому из перечисленных аспектов будут отличаться от общих (базовых) принципов управления.

Так, относительно города как территориальной системы и соответственно городского управления в территориальном аспекте основными принципами следует считать:

принцип органического сочетания институтом местного самоуправления в городе полномочий, которые делегируются государством, и полномочий, предоставляемых членами соответствующей территориальной громады города;

принцип управленческой и экономической целесообразности при создании внутригородских (локальных) систем управления;

принцип учета эффекта локальной концентрации управленческих действий, или так называемой управленческой концентрации.

В случае когда город рассматривается как социальная система, ключевыми выступают:

принцип устранения лишних управленческих звеньев в предоставлении городских (социальных) услуг и связанного с этим максимального приближения органов управления к конечному потребителю услуг (горожанам), а также принцип сбалансированности действия механизмов саморегулирования и управленческого воздействия городской власти на функционирование и развитие социальных процессов в городе [314].

Сердцевиной управления городом как экономической (хозяйственной) системы является объективная оценка экономических возможностей субъектов и объекта городского управления, которая базируется на таких принципах, как:

эффективное использование совокупности хозяйственных активов города;

управляемое развитие коммунальных учреждений и предприятий, которые способны эффективно влиять на городское развитие;

учет многофункциональности и многообразия форм собственности и организации деятельности субъектов хозяйствования в городе.

В соответствии с вышеуказанным городское управление основывается на главных принципах местного самоуправления и является контуром прямого и обратного взаимодействия управляющего блока, т.е. субъектов управления, которые структурированы по иерархическим уровням управления, и управляемого блока – города, а именно всего многообразия городских объектов управления, каждый из которых имеет свое функциональное назначение, которое отражается в результатах по обеспечению определенного уровня социально-экономического развития города.

При этом субъектом управления выступают органы местного самоуправления, в компетенцию которых входят функции формирования и поддержания среды жизнедеятельности населения, благоприятной экономической ситуации (предпринимательского климата) в городе, а также создание условий для развития производственной и рыночных инфраструктур города, разработки обоснованных нормативов, определяющих взаимодействие различных функционирующих на его территории хозяйственных структур. Одной из основных задач городского управления выступает повышение уровня эффективности деятельности субъектов управления на основе организационного и экономически рационального распределения их функций, модернизации системы управления городом и ее адаптации к условиям городской экономической среды.

Что касается объектного состава системы управления городом, то он представляет собой как организационно выделенные структурообразующие единицы города (городской системы), так и отдельные стороны деятельности человека, на которые направлено использование специального инструментария управления.

К объектам городского управления относятся объекты коммунальной собственности и переданные в городское управление объекты государственной собственности. К данным объектам органы местного самоуправления города правомочны применять методы прямого (непосредственного) управления.

К другим объектам (предприятиям, организациям, учреждениям), а также предпринимателям и предпринимательским структурам, действующим на территории города, в рамках городского управления применяются методы косвенного управления и регулирования (методы экономического стимулирования, методы морально-психологического управления). Таким образом, можно выделить три основные группы экономических (материальных) объектов городского управления:

объекты городской промышленности и строительства, другие производственные объекты, в первую очередь объекты, которые относятся к коммунальной собственности или переданные в коммунальную собственность;

объекты жизнеобеспечения населения, к которым необходимо отнести жилой фонд, предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания, городского транспорта, объекты производственной и социальной инфраструктуры, рекреационные объекты для отдыха, организации социальной защиты и поддержки населения;

объекты социально-культурной сферы, а именно организации и учреждения культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта.

Поэтому в сферу действия городского управления попадает широкий круг экономических объектов и социально-экономических процессов, которые тем или иным образом связаны с функционированием и развитием данной территории.

Конечно, городское управление не ограничивается воздействием на экономические объекты, в значительной степени оно распространяется и на территориальную организацию хозяйства, размещение производительных сил на территории региона, а также процессы, протекающие в окружающей среде и обществе. Но все же стержнем городского управления являются объекты, которые расположены на городской территории, и другие социально-экономические процессы.

Необходимо отметить, что указанный объектный состав городского управления перманентно меняется в зависимости от того, какие факторы (экономические, институциональные, социальные, организационные) преобладают в процессе развития города (табл.10.1).

Поэтому мониторинг и возможная корректировка результатов воздействия того или иного фактора, который сказывается на объектной части городского контура управления, по сути является процессом управления городом в его классическом виде. Однако такой подход к городскому управлению можно считать ограниченным.

Это объясняется тем, что город относится к сложным открытым системам самоорганизующегося типа. Отсюда он обладает рядом свойств (особенностей),

связанных с тем, что любой элемент городской системы (как и система в целом) обладает способностью к саморазвитию. Причем характер развития и саморазвития элемента городской системы является стохастическим и трудно прогнозируется. Более того, субъект управления в такой системе не всегда имеет достаточный ресурс для эффективного принятия решений относительно управления своими объектами.

Таблица 10.1

**Факторы, влияющие на объектный состав городского управления**

Наименование фактора	Сущность влияния фактора
<i>Экономический</i>	Предопределяется нацеленность объектов управления на эффективное использование экономических ресурсов города; происходят изменения в системе управления городом; секторальные структурные сдвиги в экономике города; появляются новые и отмирают отдельные виды деятельности или отрасли
<i>Институциональный (нормативно-правовой)</i>	Пересматриваются связи и системы организационного взаимодействия субъектов хозяйствования в городе; появляются новые институты сотрудничества (партнерства) объектов и субъектов управления, легитимность которых закрепляется в городском совете нормативно-правовым образом или регламентной практикой
<i>Социальный</i>	Расширяется состав социальных групп, которые представлены в городе; изменяется диапазон сфер и институтов, выполняющих функции социального характера
<i>Организационный</i>	Обусловливается степень интеграции, внутрипроизводственной кооперации объектов управления в городе, особенности разделения труда между ними, определяются организационно-правовые формы субъектов хозяйствования в городе, а также их подчинение и иерархичность в общей системе управления городом

Поэтому формирование нового подхода к городскому управлению, который позволит установить соответствие между городом как сложно структурированной организационной системой и использованными конкретными технологиями (методами) управления целесообразно осуществлять на основе следующих положений.

Во-первых, необходимо соответствующее закрепление указанных представлений о городе. Важно отметить, что существующие подходы к определению города в научной и прикладной литературе представлены



достаточно широко и многогранно. Это, прежде всего, связано со сложностью восприятия города с разных точек зрения наук и дисциплин. Однако градovedческая школа вместе с традиционным системным определением города (город как социально-экономическая система) оперирует следующими понятиями: «город как хозяйственный комплекс», «город как совокупность секторов экономики», «город как организм», «город как корпорация» и др. [17, 315,316]. Поэтому все эти понятия можно объединить одним определением города как организационной системы, которая включает прежде всего:

большое количество взаимосвязанных и взаимодействующих многофункциональных элементов, причем изменение в характере функционирования какого-либо из элементов влияет на характер функционирования других и всей системы в целом, а взаимодействие элементов происходит по каналам обмена информацией, энергией, материалами и др.;

общую цель, общее назначение, определяющее единство сложности и организованности, несмотря на разнообразие составляющих ее элементов.

Дополнительно нужно определить изменчивость связей и состава системы, обеспечивающей многорежимный характер функционирования, возможность адаптации как в структуре, так и в процессе функционирования; стохастический характер взаимодействия элементов в системе и с внешней средой.

Для управления городом как организационной системой важны принципы, определяющие взаимодействие между структурно-функциональными элементами города и составляющие системы городского управления в организационном аспекте, а именно:

принцип обеспечения консенсуса интересов взаимодействующих элементов в городе;

принцип обеспечения легитимности деятельности и ответственности за ее результаты;

принцип развития городских форм местной демократии как необходимой составляющей современной системы управления городом и способа контроля взаимодействия элементов и других институциональных механизмов.

Во-вторых, следует учитывать особенности методических приемов организационного управления. Как управленческий метод организационное управление городом реализуется путем формирования и использования эффективных стандартов управления и «симбиоза» администрирования города (совершенствования управленческих структур органов власти в городе, рационализации их функций, внедрения новых форматов и норм управляемости), оптимизации системы управления внутригородской территорией (совершенствования системы внутригородского административно-территориального деления), использования инновационных инструментов управленческого и регулирующего воздействия на объекты управления в городе.

Признание города как структурированной организационной системы определенным образом дает возможность учитывать условия

функционирования всей системы городского управления как в экономическом аспекте (обеспечение превышения результата над затратами), так и в организационном аспекте (предотвращение потерь от несбалансированности действий составляющих системы).

К особенностям городского управления организационного характера следует также отнести систему нормативно-правовой регламентации, т.е. систему распределения полномочий и функций, разграничение сфер ответственности, налаживание вертикальных и горизонтальных связей в рамках организационной структуры управления городом, определение условий всех видов деятельности на территории города, а также координационные меры, обеспечивающие согласованность действий, синхронизацию управленческих решений для получения эффекта и способа регулирования системы связей между субъектами управления.

Экономический блок городского управления характеризуется тем, что город, обладая определенным экономическим потенциалом, способен привлекать капитал извне и одновременно увеличивать свой потенциал с целью воспроизводства общественных благ. По сути, экономическая составляющая системы городского управления опирается на разнообразие видов экономической деятельности (сфер жизнедеятельности) и включает: комплекс управленческих методов и средств ресурсного обеспечения городского развития, меры поддержки, мотивации и стимулирования экономической активности, средства формирования междугородной и внутригородской системной конкуренции, которая направлена на наращивание конкурентоспособности города, планирование и прогнозирование его социально-экономического развития.

Таким образом, необходимо сделать следующие общие выводы.

1. Управленческая форма институционального закрепления городского управления как общественно значимого явления выступает одной из ведущих с точки зрения совершенствования всей системы организации и регулирования жизнедеятельности территориальной громады города.

2. Городское управление является утвержденной формой реализации комплекса системных действий и мер управленческого характера, которые направлены на эффективную организацию, анализ, диагностику и прогнозирование различных видов деятельности на территории города, рациональное и сбалансированное использование соответствующих городских потенциалов (ресурсов), обеспечение решения вопросов местного (городского) значения и благосостояния городского населения. При этом городское управление является конкретным видом деятельности по реализации местного самоуправления в городе, имеет специфические функции и компетенцию органов самоуправления в городе и включает главным образом исполнительскую деятельность, осуществляемую в процессе повседневного непосредственного и опосредованного управления и руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами города.

3. Самоуправленческая природа городского управления отражает его объективные основы и субъективный фактор, непосредственно связана с

управляемыми объектами и влияет на всю систему городского управления (цели, функции, организацию и др.) как прямо, добавляя ей определенных свойств, так и опосредованно, т.е. через внутренние взаимозависимости самих элементов.

4. Городское управление с точки зрения общего менеджмента реализуется тогда, когда управляющая подсистема (органы городского управления) через систему прямых и обратных связей направляет управленческие усилия (действия) на управляемую подсистему – город и его элементы (подсистемы), а объектный состав городского управления опосредован факторами, которые преобладают в процессе развития города (экономические, нормативно-правовые, социальные, организационные).

5. Рассмотрение сути предмета управления, принципов и методов построения управленческих отношений в городе, осуществления управленческой деятельности, способов реализации функций управления и др. с точки зрения различной трактовки города как системы (территориальная, экономическая, социальная) позволило расширить принципы городского управления посредством установления так называемого организационного подхода к управлению им. Данный подход предусматривает применение управленческих приемов организационного обеспечения и инструментов принятия решений, в частности в вопросах совершенствования оргструктур управления в городе, коммуникативных, или автоматизированных, информационных систем в городе.

6. В рамках существующей модели местного самоуправления в городе можно выделить такие важнейшие составляющие системы городского управления: институциональную, экономическую и организационную. Организационно-экономический блок городского управления является основой повышения эффективности его реализации, потому что на основе своевременного принятия решений обеспечивается эффективное использование потенциалов города в процессе его функционирования и развития.

7. Дальнейших исследований требуют вопросы согласования действий составляющих институционального, экономического и организационного обеспечения системы городского управления, направленных на достижение цели экономического развития города и повышение благосостояния его населения.

## **10.2. Особенности реализации хозяйственной компетенции органов городского управления**

Государство выполняет функцию организации хозяйственной деятельности общества на основании программных документов экономического и социального развития как Украины в целом, так и ее городов. Государственное прогнозирование и разработка программ экономического и социального развития Украины, планирование экономического и социального развития являются одними из основных направлений экономической политики Украинского государства и одной из правовых форм государственного

управления экономикой. Исходя из этого субъекты хозяйствования в своей деятельности учитывают показатели прогнозных и программных документов экономического и социального развития.

Как установлено ч. 2 ст. 11 ХКУ, принципы государственного прогнозирования и разработки программ экономического и социального развития Украины, система прогнозных и программных документов, требования к их содержанию, а также общий порядок разработки и выполнения прогнозных и программных документов экономического и социального развития, полномочия и ответственность органов местного самоуправления по этим вопросам определяются законом [88].

Государственное прогнозирование экономического и социального развития, как научно обоснованное предвидение направлений развития страны, отдельных отраслей экономики или отдельных административно-территориальных единиц, возможного состояния экономики и социальной сферы в будущем, а также альтернативных путей и сроков достижения параметров экономического и социального развития, является средством обоснования той или иной стратегии и принятия конкретных решений органами местного самоуправления по регулированию социально-экономических процессов.

Программа экономического и социального развития Украины – это документ, в котором определяются цели и приоритеты экономического и социального развития, средства и пути их достижения, формируется взаимосвязанная и комплексная система мероприятий органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, направленная на эффективное решение проблем экономического и социального развития государства.

Основными формами государственного планирования хозяйственной деятельности является Государственная программа экономического и социального развития Украины, Государственный бюджет Украины, а также другие государственные программы по вопросам экономического и социального развития, порядок разработки, задача и реализация которых определяются законом о государственных программах (ч. 3 ст. 11 ХКУ) [88].

Субъектам хозяйствования, которые не учитывают общественные интересы, отраженные в программных документах экономического и социального развития, не могут предоставляться предусмотренные законом льготы и преимущества в осуществлении хозяйственной деятельности (ч. 5 ст. 11 ХКУ) [88].

Проблема определения правового положения органов местного самоуправления и их хозяйственной компетенции особенно актуальна в современных условиях, поскольку для государственного регулирования рыночной экономики важное значение приобретает правовая регламентация хозяйственной компетенции органов местного самоуправления.

Анализ последних исследований и публикаций свидетельствует о том, что проблема определения правового положения органов местного самоуправления

и их хозяйственной компетенции особенно актуальна в современных условиях, поскольку для государственного регулирования рыночной экономики важное значение приобретает правовая регламентация хозяйственной компетенции органов местного самоуправления.

Хозяйственная компетенция органов местного самоуправления реализуется от имени соответствующего государственного или коммунального учреждения. Непосредственное участие этих органов в хозяйственной деятельности может осуществляться только на основании, в рамках полномочий и способом, определенными Конституцией и законами Украины (ч. 3 ст. 8 ХКУ) [88].

Главными объективными факторами, которые обуславливают необходимость государственного регулирования хозяйственной деятельности и участия в этом регулировании органов государственной власти и органов местного самоуправления, являются:

выполнение государством социальных функций – обеспечение условий для нормальной жизнедеятельности общества, в том числе в сфере экономики (в соответствии со ст. 13 Конституции Украины государство обеспечивает социальную направленность экономики);

обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины (ст. 16 Конституции Украины);

обеспечение экономической безопасности Украины (ст. 17 Конституции Украины);

обеспечение защиты конкуренции предпринимательской деятельности;

защита прав потребителей, осуществление контроля над качеством и безопасностью продукции и всех видов услуг и работ (ст. 42 Конституции Украины) [86].

Контроль в сфере хозяйствования – это совокупность организационно-технических и правовых мер, направленных на определение компетентными органами степени соответствия фактических направлений и результатов деятельности субъектов хозяйственной жизни установленным государством правилам, нормам и нормативам, а также выявление нарушений в деятельности этих субъектов, принятие мер по их устранению, в том числе употребление хозяйственно-правовых санкций.

Содержанием хозяйственной компетенции органов местного самоуправления признаются организационно-хозяйственные полномочия указанных органов. Последние являются участниками отношений в сфере хозяйствования в случае, если они являются субъектами организационно-хозяйственных отношений, в которых они и реализуют свои организационно-хозяйственные полномочия. Согласно содержанию ст. 176 ХКУ, правовой формой, в которой существуют организационно-хозяйственные отношения, являются организационно-хозяйственные обязательства как один из двух основных видов хозяйственных обязательств (ч. 3 ст. 173 ХКУ) [99]. Содержанием организационно-хозяйственного обязательства является

выполнение обязанной стороной определенного управленческо-хозяйственного (организационного) действия или воздержание от определенного действия.

Управление – как правовая форма государственного регулирования экономики – значит принятия компетентным органом юридически значимых решений для субъектов хозяйствования по оперативным вопросам хозяйственной жизни. Такие решения главным образом были связаны с применением установленных законом средств регулирующего влияния государства на деятельность субъектов хозяйствования. Согласно закону уполномоченные органы государственной власти осуществляют управление в определенных сферах (на определенных рынках) хозяйства.

Участие органов местного самоуправления в управлении коммунальным сектором экономики, особенности которого установлены ст. 22-24 ГКУ, обусловлено также наличием в территориальных общинах на правах собственности значительного массива имущества [88].

Как носитель власти и как владелец определенной части средств производства государство реализует экономическую и социальную политику в сфере хозяйствования в двух формах – в форме долгосрочной (стратегической) политики и в форме текущей (тактической) политики, направленных на реализацию и оптимальное согласование интересов субъектов хозяйствования и потребителей различных общественных слоев населения в целом (ч. 1 ст. 9 ХКУ) [88].

Особенностью норм, которые определяют хозяйственную компетенцию органов местного самоуправления, является их нахождение в различных законах, которые регулируют правовые отношения вообще или определенный вид функциональной деятельности.

Конституционное закрепление компетенции органов местного самоуправления является одной из важнейших законодательных мер украинского государства. В настоящее время задача усиления местного самоуправления в Украине заключается в более детальной конкретизации компетенции органов местного самоуправления, исходя из тех прав, которые уже определены в Конституции Украины [86]. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» не полностью решает проблему сотрудничества и взаимодействия местных органов власти с региональными и центральными органами власти [317]. Компетенции органов местного самоуправления должны обеспечивать решение таких управленческих ситуаций в городе, когда территориальное сообщество может самостоятельно, под свою ответственность, осуществлять свое жизнеобеспечение. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» достаточно четко определяет круг проблем, которые входят в компетенцию органов местного самоуправления, но механизм реализации полномочий нуждается в совершенствовании.

Экономическая стратегия определяется в ч. 2 ст. 9 ХКУ как избранный государством курс экономической политики, рассчитанный на длительную перспективу и направленный на решение крупномасштабных экономических и

социальных задач, задач культурного развития, обеспечения экономической безопасности государства, сохранения и приумножения его экономического потенциала и национального богатства, повышения народного благосостояния. Экономическая стратегия включает определение приоритетных целей народного хозяйства, средств и способов их реализации на основе объективных процессов и тенденций, имеющих место в национальном и мировом хозяйстве, и с учетом законных интересов субъектов хозяйствования. Экономическая тактика согласно ч. 3 ст. 9 ХКУ – это совокупность ближайших целей, задач, средств и способов их достижения для реализации стратегического курса экономической политики в конкретных условиях, которые складываются в текущем периоде развития народного хозяйства [88].

Правовое обеспечение хозяйственной компетенции органов местного самоуправления является минимальным требованием для современного демократического государства в обеспечении баланса его отношений с регионами. От того, насколько широки полномочия органов местного самоуправления в решении экономических и социальных вопросов, полностью зависят возможности удовлетворения интересов всех слоев населения.

Проблема определения оптимального соотношения компетенций (полномочий) всех уровней власти остается весьма актуальной для любого государства, в том числе и для Украины. Важной нормой Конституции Украины (ст. 142) является положение о том, что государство обеспечивает осуществление делегированных полномочий «... в полном объеме и за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов» [86].

Развитие местного самоуправления в Украине ставит ряд актуальных и новых научных, организационных и правовых проблем, которые требуют решения с той целью, чтобы большой город, в том числе Донецк, не потерял достигнутого уровня жизни, агломерационного эффекта, социально-производственного потенциала и темпов своего социально-экономического развития на перспективу. Как отмечает известный ученый, академик НАН Украины В.К. Мамутов, оптимизации распределения полномочий по иерархии управления можно достичь за счет создания рациональной и управленческой модели, «расширения прав областных советов и областных государственных администраций в рамках вопросов социально-экономического развития ... приближения административных границ к экономическому районированию страны» [318, с. 20].

В статье 4 Европейской Хартии местного самоуправления указано, что «в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться, по возможности, своевременно и надлежащим образом» [14]. Из мирового опыта известно, что преобладающей тенденцией эволюции

современных государств является децентрализация власти, когда большая часть функций передается от центра к регионам, тем самым дальнейшая децентрализация власти делает решающим влияние на процессы государственного строительства.

С момента принятия Хозяйственного кодекса Украины и ряда системообразующих актов законодательства не была осуществлена полномасштабная работа по его систематизации с целью содействия правоприменительной деятельности местных органов исполнительной власти и городских органов местного самоуправления. Сущность такого правоприменения заключается в применении к соответствующей группы общественных отношений определенных норм права через механизм реализации органами государственной власти и местного самоуправления закрепленной за ними компетенции. В условиях углубления демократических процессов, децентрализации государственной власти и становления системы местного самоуправления и с учетом повышенной экономической активности городов возрастает необходимость освещения особенностей реализации хозяйственной компетенции городскими органами местного самоуправления. Осведомленность субъектов хозяйствования в вопросах предметной компетенции органов власти городского уровня способствует повышению эффективности организации процессов хозяйствования. Выстраивание правильного алгоритма действий со стороны субъектов хозяйствования при обращении в указанные органы и с целью государственной регистрации, получение соответствующих разрешительных документов в сфере хозяйствования практически невозможно без определения в законодательстве Украины объема и содержания хозяйственной компетенции этих органов [319].

Основные полномочия органов местного самоуправления определяются Конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления полномочий и функций для специальных целей в соответствии с законом. Органы местного самоуправления, в пределах закона, имеют полное право свободно решать любой вопрос, не исключенный из сферы их компетенции и не относящийся к компетенции другого органа. Муниципальные функции осуществляются преимущественно теми органами власти, которые наиболее близки к гражданину. Наделяя теми или иными полномочиями другой орган, необходимо учитывать объем и характер задач, а также требования эффективности и экономии.

Полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления, должны быть полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным, центральным или региональным, органом, если это не предусмотрено законом. При делегировании полномочий органам местного самоуправления центральным или региональным органом органы местного самоуправления имеют право приспособлять свою деятельность к местным условиям.



Органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных общин, в соответствии с законом, осуществляют правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности, в том числе выполняют все имущественные операции, могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим или физическим лицам, сдавать их в аренду, продавать и покупать, использовать как залог, решать вопросы их отчуждения, определять в соглашениях и договорах условия использования и финансирования объектов, которые приватизируются и передаются в пользование и аренду [317].

Согласно Хозяйственному кодексу Украины участниками отношений в сфере хозяйствования являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделенные хозяйственной компетенцией [3]. Органам управления, которые осуществляют организационно-хозяйственные полномочия относительно субъектов хозяйствования государственного сектора экономики, запрещается делегировать другими субъектами полномочия по распоряжению государственной собственностью и полномочия по управлению деятельностью субъектов хозяйствования, за исключением делегирования названных полномочий, соответственно закону, органам местного самоуправления и других случаев, предусмотренных ХКУ и другими законами [88].

Органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия относительно субъектов хозяйствования исключительно в пределах, определенных Конституцией Украины. Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» и другими законами, которые учитывают особенности местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе, другими законами. Органы местного самоуправления могут осуществлять относительно субъектов хозяйствования также отдельные полномочия органов исполнительной власти, предоставленные им законом. Отношения органов местного самоуправления с субъектами хозяйствования в случаях, предусмотренных законом, могут строиться также на договорных началах. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми участниками хозяйственных отношений, которые расположены или осуществляют свою деятельность на соответствующих территориях. Незаконное вмешательство органов и должностных лиц местного самоуправления в хозяйственную деятельность субъектов хозяйства запрещается. Не допускается издание правовых актов органов местного самоуправления, которыми устанавливаются не предусмотренные законом ограничения относительно учета отдельных видов товаров (услуг) на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Органы и должностные лица местного самоуправления имеют право обращаться в суд о признании недействительными актов предприятий и других

субъектов хозяйствования, которые ограничивают права территориальных общин, полномочия органов местного самоуправления. Органы, должностные и служебные лица местного самоуправления несут ответственность за свою деятельность перед субъектами хозяйствования, основания, виды и порядок которой определяются Конституцией Украины и законами Украины. Споры о восстановлении нарушенных прав субъектов хозяйствования и возмещения причиненного им вреда вследствие решений, действий или бездействия органов, должностных или служебных лиц местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий решаются в судебном порядке [88].

Государство гарантирует неприкосновенность имущества и обеспечивает защиту имущественных прав предпринимателя. Изъятие государством или органами местного самоуправления у предпринимателя основных и оборотных фондов, другого имущества допускается в соответствии со ст. 41 Конституции Украины на основаниях и в порядке, предусмотренном законом [86]. Убытки, причиненные предпринимателю вследствие нарушения гражданами или юридическими лицами, органами государственной власти или органами местного самоуправления его имущественных прав, возмещаются предпринимателю в соответствии с Хозяйственным кодексом Украины и другими законами [88].

За нарушение установленных законодательных правил осуществления хозяйственной деятельности к субъектам хозяйствования могут быть применены уполномоченными органами местного самоуправления административно-хозяйственные санкции, то есть меры организационно-правового или имущественного характера, направленные на прекращение правонарушения субъекта хозяйствования и ликвидацию его последствий [88].

### **10.3. Пути расширения объема хозяйственных полномочий органов городского управления с учетом мирового опыта**

Проблема оптимизации (рационализации) распределения компетенций (полномочий) между центром и регионами связана не только с тем, что не существует унифицированной организационно-экономической и правовой модели такого распределения, но и с тем, что существует значительное число предметов ведения (функций управления), которые невозможно однозначно или односложно разделить между соответствующими уровнями управления без нахождения некоего компромисса.

В связи с этим местные органы исполнительной власти в соответствии с Конституцией Украины разрабатывают и утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц и осуществляют планирование экономического и социального развития этих единиц. Местные органы исполнительной власти, исходя из потребностей и возможностей, руководствуясь в соответствии с определенными в Национальной программе содействия развитию малого предпринимательства в Украине приоритетами, разрабатывают региональные

программы поддержки малого предпринимательства [320]. Решения органов местного самоуправления по финансовым вопросам, которые возникают в процессе формирования и контроля исполнения бюджетов всех уровней, а также из административных и иных отношений управления, кроме организационно-хозяйственных, в которых орган местного самоуправления является субъектом, наделенным хозяйственной компетенцией, принимаются от имени этого органа и в пределах его властных полномочий.

Функциями местного уровня власти являются:

управление имуществом, находящимся в коммунальной собственности;

утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического и культурного развития;

утверждение и контроль за исполнением бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц;

установление местных налогов и сборов.

Анализ вышеперечисленных функций позволяет сделать вывод, что на самом деле не существует четких границ в их распределении. Поэтому осознанная децентрализация государственного управления должна быть ориентирована в первую очередь на совершенствование процессов обновления общественных отношений в целом и экономико-правовых в частности. Тем самым получает дополнительный толчок развитие территорий, основанное на полном использовании имеющегося экономического потенциала, рациональном расходовании природных, материальных, трудовых и финансовых ресурсов, обеспечивающее улучшение качества жизни населения, учитывающее и объединяющее геополитические, общенациональные, территориальные, макроэкономические и микроэкономические интересы. Поэтому разработка эффективных организационно-правовых и финансово-экономических механизмов регионального развития, инструментария экономических отношений различных уровней управления является актуальным теоретическим заданием и практической проблемой, требующей безотлагательного решения.

Именно баланс отношений между центром и регионами, основанный на разумном компромиссе сторон, определяет не только нынешнее состояние государства, но и перспективы его развития. Сбережение субординации при самой широкой экономической самостоятельности или автономии территориальных образований позволяет обеспечить не только единство, но и само существование государства. У государства отпадает необходимость постоянно вмешиваться в ход экономических и социальных процессов на конкретных территориях, а у последних становятся свободными руки при решении самых злободневных и актуальных вопросов местного масштаба. И государство, и регионы становятся сильными субъектами и равными партнерами в отношениях между собой.

Городское самоуправление не может быть наделено всеми властными полномочиями и функциями, которые призвано выполнять государство с учетом национальных интересов. Полномочия и функции, которыми наделяется городское самоуправление в зависимости от территориальной принадлежности, на которой оно осуществляется, выполняет специальный профессиональный

аппарат. Поэтому аппарат органов самоуправления как субъект управления стоит над объектом управления обществом, которое выдвинуло его из своей среды. Чтобы интересы субъекта и объекта самоуправления были соединены, необходимо, чтобы и аппарат, и общество (община) в достаточной степени осознали свои полномочия, права, обязанности, ответственность и взаимозависимость.

Государственная целостность, единство государственной власти являются основами государственного устройства Украины. Но в то же время существует проблема разграничения предметов ведения и компетенции (полномочий) между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе регионального уровня. Особенно остро данная проблема проявляется в решении вопросов экономического и социального развития. Дело в том, что вопросы экономики и инфраструктуры относятся к наиболее сложным и не всегда пропорционально делятся между центром и органами местного самоуправления.

Необходимо также установить границы интересов субъектов общественных отношений с конкретизацией их групп и уровней иерархии управления, а также оптимальный вариант распределения соответствующих прав, обязанностей и ответственности за состояние определенного в законодательном порядке конкретного содержания (вида или рода) деятельности или управления.

С этой целью определяются основные управленческие функции и перечень компетенции (круг полномочий) по соответствующим уровням иерархии власти и конкретизируются предметы ведения (полномочия) по установленным сферам воздействия (в данном случае речь идет об экономической и социальной сфере).

В настоящее время в Украине с правовой точки зрения чрезвычайно острой проблемой является отсутствие четкого распределения полномочий, их дублирование как между различными уровнями местных органов исполнительной власти, так и между различными уровнями местного самоуправления. Анализируя понятие делегированных полномочий, можно выделить также круг субъектов делегирования полномочий [317], так как законодатель определяет, кто имеет право и на каком основании делегировать полномочия, однако, кроме субъектов делегирования, необходимо определить также и субъектов получения делегированных полномочий, а ими в одних случаях являются органы местного самоуправления, когда государство делегирует им полномочия органов исполнительной власти, а в других случаях – местные государственные администрации, когда делегируются полномочия органами местного самоуправления. Определение субъектов получения делегированных полномочий указывает на правовые формы делегирования таких полномочий, поскольку в одном случае это закон, а в другом – решения районных и областных советов. Поэтому данные вопросы требуют дальнейшей научной разработки с целью внесения дополнений в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине». В современных условиях процесс делегирования полномочий в органах исполнительной власти и органах местного

самоуправления требует более глубокого исследования и совершенствования.

Конституция Украины на высшем законодательном уровне закрепила возможность делегирования органам местного самоуправления полномочий исполнительной власти. В ст. 143 закреплено: «органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности» [86].

В развитых странах мира существуют различные подходы к распределению полномочий в сфере формирования бюджетов между всеми уровнями власти, обеспечивающих их выполнение, то есть между центральными, региональными и местными уровнями власти. При этом в зарубежных европейских странах придерживаются принципа Европейской Хартии: «...следить, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов» [319].

В Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» определены полномочия органов местного самоуправления – собственные и делегированные [2]. Делегированные полномочия – это полномочия государственной власти, которые были переданы местным органам власти. Делегирование полномочий является децентрализацией государственного управления, а не перераспределением функций между государственной властью и местным самоуправлением с целью расширения последнего. Собственные функции местного самоуправления в Конституции Украины определены как право «самостоятельно решать вопросы местного значения» [86]. Теоретически и практически недостаточно четко определено, что относится к «вопросам местного значения». Однако разграничение собственных и делегированных полномочий, которое определено в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», может уточняться по мере развития местного самоуправления. Концептуально можно утверждать, что государственные функции, делегированные местному самоуправлению, должны обеспечить равные для всех жителей Украины социальные условия жизнеобеспечения [317].

Ряд социальных условий жизнеобеспечения установлен Конституцией Украины, а различные направления социальной защиты, такие как здравоохранение, получение общего образования, обеспечение законности и правопорядка, охрана окружающей среды, устанавливаются специальными законами. С учетом местных особенностей, но не ниже определенных минимальных общегосударственных норм, делегируются полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства, бытового, торгового обслуживания, общественного питания, транспорта и связи.

В сфере социальной защиты населения – это осуществление предусмотренных законодательством мероприятий по улучшению жилищных и

материально-бытовых условий ветеранов войны и труда; военнослужащих, а также военнослужащих, уволенных в запас; многодетных семей; семей, потерявших кормильца; престарелых, требующих обслуживания дома, устройства в дома престарелых; детей, оставшихся без попечения родителей; предоставления льгот и помощи, связанной с охраной материнства и детства; оказание единовременной помощи гражданам, пострадавшим от стихийного бедствия; предоставления льгот и компенсаций согласно законодательству гражданам, пострадавшим от Чернобыльской катастрофы, и в других случаях, предусмотренных законодательством.

В сфере образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта – это обеспечение доступности и бесплатности образования и медицинского обслуживания, возможности изучения в школах государственного и родного языков, обеспечение, в соответствии с законом, развития всех видов образования, медицинского обслуживания, развитие и улучшение сети образовательных и медицинских учреждений, физической культуры и спорта, обеспечение в соответствии с законом льготных категорий населения лечебными препаратами и изделиями медицинского назначения; обеспечение школьников бесплатными учебниками. Это также полное государственное содержание детей сирот и детей, родители которых лишены родительских прав, содержание детей, которые не могут учиться в массовых учебных заведениях; предоставление льгот на содержание детей в интернатах и на оплату обучения детей в школах; предоставление несовершеннолетним, студентам, пенсионерам и инвалидам права бесплатного и льготного использования объектов культуры, физкультуры и спорта при условии компенсации этих услуг за счет местного бюджета.

С учетом мирового опыта распределение компетенций в сфере формирования бюджета органами местного самоуправления характеризуется тем, что система формирования местных бюджетов должна включать собственные источники доходов, достаточные для выполнения собственных полномочий местного самоуправления, и распределяемые общегосударственные источники доходов для выполнения делегированных полномочий государственной власти.

На основании изучения мирового опыта в Украине необходимо ввести элементы формирования бюджета на основе принципа распределения полномочий. В развитых европейских странах формирование бюджета базируется на следующих принципах:

разграничение расходных полномочий на: полномочия государственного бюджета, делегированные полномочия, полномочия местных бюджетов;

расчет затрат местных бюджетов по делегированным им полномочиям на здравоохранение, образование, социальную защиту населения, управление, культуру и спорт, исходя из установленных нормативов в расчете на душу населения;

определение коэффициента относительной платежеспособности административно-территориальных единиц в расчете на душу населения;

расчет прогнозных доходов территориальных единиц;

расчет трансферта для области как разницы между объемом расходов, вычисленных с использованием нормативов по видам затрат, и прогнозных доходов, определенных с помощью коэффициента относительной платежеспособности;

формирование в составе государственного бюджета фонда дотаций и распределение его ресурсов по установленным нормативам.

Данные европейские принципы предусматривают выделение части бюджета на выполнение делегированных полномочий, а доходы местных бюджетов обеспечивают выполнение собственных полномочий местного самоуправления.

Зарубежный опыт позволяет сформировать принципы распределения компетенций в сфере формирования бюджета органами местного самоуправления, которые должны найти отражение в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине»:

наличие стабильной и достаточной базы местных бюджетов;

запрет на перераспределение доходов, закрепленных за местным самоуправлением;

обеспечение выполнения собственных и делегированных полномочий, а также социально-экономического развития за счет собственной доходной базы;

выделение временных адресных субсидий из вышестоящих бюджетов на выполнение делегированных государственных полномочий в размере нормативной бюджетной обеспеченности.

Таким образом, областные и районные советы и сами имеют полномочия как представители интересов общин и определенные полномочия, полученные на основе делегирования им сельскими, поселковыми и городскими советами. А первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является территориальная община села, поселка или города. Поэтому делегирование полномочий от районного или областного совета местной администрации не является делегированием собственных полномочий, потому что они вторичные, полученные районным или областным советом от территориальных общин через сельские, поселковые или городские советы. Поэтому имеется насущная необходимость учитывать интересы территориальных общин при передаче определенных полномочий местным администрациям, определить процедуру и выписать все основные положения в специальном Законе Украины «О делегировании полномочий».

Необходимо сформировать принципы распределения компетенций в сфере формирования бюджета органами местного самоуправления, которые должны найти отражение в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Установленный в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» круг субъектов получения делегированных полномочий требует дальнейшего расширения, так как определение делегированных полномочий в данном Законе является таким, что используется только для регулирования отношений местного самоуправления. Необходима дальнейшая разработка целого ряда законов Украины, которые бы предусматривали делегирование полномочий относительно государственного управления как от одного к

другому органу исполнительной власти, так и делегирование этими органами и органами местного самоуправления негосударственным юридическим лицам (объединениям граждан, предприятиям, учреждениям, организациям).

Процедура делегирования полномочий в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» описана обобщенно, поэтому необходимы определенные наработки, новые научные разработки относительно порядка делегирования полномочий с целью внесения дополнений в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [317].

Механизм реализации полномочий органами местного самоуправления в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» описан в общих чертах. Таким образом, необходимы новые научные разработки в сфере определения оптимального механизма реализации полномочий органов местного самоуправления с целью совершенствования существующего законодательства и внесения дополнений в закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» с учетом интересов территориальных общин и на основе изучения мирового опыта, а также с целью оптимизации управленческой деятельности органов местного самоуправления Украины.

Анализ действующего законодательства и обобщение результатов проведенных исследований позволяют сделать вывод о необходимости усовершенствования правового положения органов местного самоуправления как участников отношений в сфере хозяйствования города.

Проведенный анализ действующего законодательства свидетельствует о необходимости четкого разграничения полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций по регулированию хозяйственной деятельности в коммунальном секторе экономики, а также более четкого определения хозяйственной компетенции органов местного самоуправления по управлению субъектами хозяйствования государственного и коммунального секторов экономики.

С учетом вышеуказанного можно сделать вывод о целесообразности осуществления комплексного научно-теоретического исследования правового положения органов местного самоуправления, внесения конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства, в том числе внесения соответствующих дополнений в Хозяйственный кодекс Украины и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» относительно расширение круга компетенций органов местного самоуправления в сфере хозяйствования.



## ПОСЛЕСЛОВИЕ

В результате проведенных исследований осуществлен анализ и разработаны научно-методические рекомендации по широкому кругу задач, направленных на решение проблем городского управления в Украине. В ходе исследования обосновано, что повышение качества городского управления неразрывно связано с формированием и использованием теоретических и методических основ, позволяющих формировать, принимать и реализовывать решения, связанные с преодолением экономических, социальных и территориальных проблем городского развития.

Выполнение функций и задач городского управления приобретает особую сложность в крупных городах и мегаполисах. Именно поэтому в процессе управления крупным городом, обладающим мощным и высокоразвитым производственным и социально-экономическим потенциалом и сложной организационной структурой, требуется такой механизм управления, который позволял бы обеспечить рациональное использование ресурсов, высокий уровень налоговых поступлений в местный бюджет, снизить тенденцию роста убыточных предприятий и увеличения безработицы, повысить жизненный уровень населения, преодолеть затратный характер деятельности жилищно-коммунального хозяйства, повысить эффективность использования коммунальной собственности города.

Решение указанных проблем связано с развитием теории и методологии городского управления, экономико-правовых основ управления коммунальной собственностью города, организационно-экономического обеспечения процесса городского управления, а также совершенствованием стратегического планирования и управления коммунальными предприятиями.

Теоретико-методологические аспекты городского управления предполагают решение трех основных задач (системный анализ объекта управления, технологию принятия решений и кадровую политику субъекта управления), определение закономерностей, принципов и механизмов управления, а также использование двух методологических подходов к исследованию процесса городского управления (на основе общесистемного структурирования городских ресурсов и с точки зрения механизма городского управления как функции во времени и способа решения задач).

Организационно-экономическое обеспечение городского управления формируется на основе учета динамического характера функционирования и развития города, инертности системы управления им, также подвижности экономической среды. В процессе динамических изменений, которые происходят в городе, обусловленных ростом масштабов производства, динамикой и сложностью хозяйственных связей, развитием науки и техники, культуры, актуализируется проблема формирования организационной структуры и экономического механизма городского управления в соответствии с условиями функционирования и развития. Для этого используются методические подходы, позволяющие обосновать оптимальные параметры организационной структуры и экономического механизма городского

управления, включая структуру распределения функций, соотношения между отдельными группами с точки зрения успешной реализации целей развития города, отдельных его составляющих, учета интересов и преодоления противоречий в достижении ожидаемых результатов. Приоритетными выступают организационные изменения, что обусловлено их серьезным влиянием как на результативность деятельности, так и на организационную устойчивость города как сложной организационно-экономической системы.

При формировании концептуальной схемы городского управления следует учитывать особенности города как объекта управления, многоаспектность и сложность решаемых задач, направленных на обеспечение благоустройства и удовлетворение потребностей населения в качественных услугах, повышение экономической активности, а также организационной устойчивости системы городского управления.

Управление в коммунальном секторе включает как экономический, так и правовой аспект. В правовом аспекте реализация органами местного самоуправления имущественно-хозяйственных и организационно-хозяйственных полномочий выступает в качестве правовой формы достижения экономических целей в процессе управления коммунальным сектором и удовлетворения публичных интересов территориальной громады. В экономическом аспекте управление в коммунальном секторе имеет целью результативное использование ресурсов, включая городские земли, коммунальную нежилую недвижимость и деятельность коммунальных предприятий.

Вопросы стратегического планирования развития города необходимо решать на основе комплексного подхода, с учетом теоретических принципов, зарубежного опыта стратегического планирования, а также технологии форсайта, предполагающего привлечение представителей территориальной громады в процесс стратегического планирования.

Совершенствование методов финансирования, бюджетирования и инвестирования предполагает использование опыта стран ЕС по управлению доходами городов в контексте расширения полномочий органов местного самоуправления; применение технологии программно-целевого бюджетирования для решения задач обеспечения устойчивого развития города в экономическом, социальном и территориальном аспектах по результатам мониторинга, оценку инвестиционной лояльности органов городского управления к бизнесу как соотношение уровня состояния инвестиционного потенциала и уровня инвестиционной активности.

Кроме того, разработанные в ходе исследования методические подходы позволяют решить задачи городского управления, связанные с повышением эффективности деятельности коммунальных предприятий, за счет приведения их к европейским стандартам ресурсопотребления, совершенствования тарифообразования и тарифной политики в сфере ЖКХ, адаптации зарубежного опыта развития коммунальной инфраструктуры, использования инструментов логистического управления и привлечения кооперативных институтов к предоставлению коммунальных услуг.

Таким образом, представленные результаты исследования проблем городского управления включают теоретический, аналитический и прикладной аспекты и охватывают методологические основы обеспечения гармонизации экономических отношений в городе; учет специфики экономических, социальных и экологических особенностей города, а также формирование на их основе соответствующих направлений бюджетной, тарифной, инвестиционной, структурной, институциональной политики, реализация которой позволит обеспечить устойчивость системы городского управления и повышения качества жизни территориальной громады города.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аналітичний звіт «Регіональний розвиток та регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики». [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://surdp.eu/analytical-report/>.
2. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні: аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін. – К.: НІСД, 2013. – 88 с.
3. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: моногр. / В. М. Бабаєв. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 307 с.
4. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. /Л.А.Велихов.– М.; Л.: ГИЗ, 1928. – 467 с.
5. Королев С.В. Теория муниципального управления /С.В. Королев. - М.: ВИНТИ, 1999.– 144 с.
6. Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В.И. Голованов.– М.: Наука, 1998. – 483 с.
7. Гладышев А.Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – М.: Муницип. мир, 2003. – 284 с.
8. Беленчук П. Местное самоуправление в Украине / П. Беленчук, В. Кравченко, М. Подмогильный. – К.: Атика, 2001. – 302 с.
9. Mc Donald J.F. Fundamentals of urban economics / J.F. Mc Donald . – Upper Saddle River (N.J.). – New York, 1997. – 545 p.
10. Большой энциклопедический словарь – [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://bigword.h11.ru>.
11. Управление развитием города (экономико-правовые аспекты): моногр./ В.К. Мамутов, В.В. Финагин, А.М. Серебряков и др. – К.: Наук. думка, 1986. – 207 с.
12. Подсумкова А.А. Муниципальное управление: Словарь-справочник/ А.Подсумкова.– Саратов: Изд-во ПАГС, 2008.– 68 с.
13. Urban economics / by O'Sullivan.– Arthur. Publication: Boston: McGraw-Hill/Irwin, 2009.– 466 p.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43-50.
15. Васильев А. А. Муниципальное управление [Текст] : конспект лекций / А. А. Васильев. – Н. Новгород : Издатель: Гладкова О. В., 2000. – 160 с.
16. Воронин А.Г. Муниципальное управление и хозяйствование: проблемы теории и практики /А.Г.Воронин – М.: Финансы и статистика, 2004. – 176 с.
17. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень : теорія, методологія, практика : моногр. / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.

18. Система муниципального управления: учебник для вузов\ под ред.. В.Б.Зотова.– СПб.:Питер, 2008. – 512 с.
19. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком : моногр. / В.В. Мамонова. – Х.: ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.
20. Иванов В.В. Муниципальное управление: Справочное пособие/ В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М.:ИНФРА-М, 2006. – 718 с.
21. Ресин В.И. Развитие больших городов в условиях переходной экономики (системный подход)/ В.И.Ресин, Ю.С.Попков. – М.: ИСА РАН-М.: Едиториал УРСС, 2000. – 328 с.
22. Николис Г. Познание сложного /Г. Николис, И. Пригожий. – М.: Мир, 1990. – 345 с.
23. Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход / И.В. Блауберг. – М.: Едиториал УРСС, 1997. – 450 с.
24. Василевская А.Д. Некоторые аспекты системного подхода к исследованию муниципальных образований [Электронный ресурс] / А.Д. Василевская // Электронный журнал ВлГУ университета «Экономика региона». – 2006.– №6.– Режим доступа: [http:// journal.vlsu.ru/index.php?id=447](http://journal.vlsu.ru/index.php?id=447).
25. Негойце К. Применение теории систем к проблемам управления / К. Негойце. – М.: Мир, 1981. – 156 с.
26. Гутнов Э. Город как объект системного исследования / Э. Гутнов //Системные исследования. Ежегодник. – М.: Наука, 1977.– С. 212-246.
27. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / А. И. Радченко. – Ростов н/Д : Ростиздат, 2001. – 719 с.
28. Forrester J.W.Urban Dynamics / J.W.Forrester.– Waltham: Pegasus communication inc., 1969.– 299 p.
29. Мильнер Б.З. Системный подход к организации управления / Б.З. Мильнер, Л.И. Евенко, В.С. Раппорт. – М.: Экономика, 1983. – 245 с.
30. Дрогобыцкий И.Н. Информационное обеспечение местного самоуправления / И.Н.Дрогобыцкий, В.М.Табаков, С.Н. Бузулуков // Модели экономических систем и информационные технологии: сб. науч. тр. – М.: Финансовая академия, 2002. – С. 34 - 38.
31. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории: моногр. – 3-е изд., перераб. и доп./ С.С. Алексеев. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 240 с.
32. Харьковская цивилистическая школа : право собственности : моногр. / под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. – Харьков : Право, 2012. – 424 с.
33. Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности / В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, В.А. Тархов // Гражданское право. – 2008. – № 3. – С. 31-36.

34. Про Державну програму приватизації: Закон України від 13 січня 2012 року № 4335-VI // Офіційний вісник України. – 2012 – №10. – Ст. 359.
35. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 року № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.
36. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В.Д.Мазаев – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 384 с.
37. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р. № 3–рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 614.
38. Яковлев В.Ф. О правовой системе современной России / В.Ф. Яковлев // Цивилистические записки. Вып.3. Ин-т частного права. Екатеринбург. – М. : Статут, 2004. – С.15-25.
39. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А.Ф. Васильева // Изв. вузов. Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 65-75.
40. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления – 2-е изд./ О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2006. – 336 с.
41. Белых В.С. О концепции проекта Федерального закона «Об управлении собственностью» [Электронный ресурс]. /В.С.Белых.– Режим доступа : [http://secandsafe.ru/pravovaya\\_baza/blogi/yuridicheskaya\\_bezopasnost/o\\_koncepcii\\_proekta\\_federalnogo\\_zakona\\_ob\\_upravlenii\\_sobstvennostyu](http://secandsafe.ru/pravovaya_baza/blogi/yuridicheskaya_bezopasnost/o_koncepcii_proekta_federalnogo_zakona_ob_upravlenii_sobstvennostyu).
42. Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учебное пособие / сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 598 с.
43. Про приватизацію державного майна: Закон України від 4 березня 1992 року № 2163-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992.– № 24. – Ст. 348. – (Зі змін. та допов.).
44. Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012-2014 роки: Закон України від 13 січня 2012 року № 4336-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 398.
45. Маскалевич И. «Крымэнерго»: игра, которой не будет? [Электронный ресурс]. / И.Маскалевич. – Режим доступа : [http://zn.ua/ECONOMICS/krymenergo\\_igra\\_kotoroy\\_ne\\_budet-99277.html](http://zn.ua/ECONOMICS/krymenergo_igra_kotoroy_ne_budet-99277.html).
46. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від

- 1 липня 2010 року № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.
47. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (Зі змін. та допов.).
48. Гаджиев Г.А. Конституционные основы права собственности в России / Г.А. Гаджиев // Журнал российского права. – 2006. – № 12. – С. 133–140.
49. Спасибо-Фатеева І. Замітки цивіліста про тенденції пізнання права власності / І. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2011. – № 5. – С. 29–36.
50. Устименко В.А. О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / ИЭПИ НАН Украины. – Донецк: Юго-Восток, 2012. – С. 8-24.
51. Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / за ред. В.С. Щербини. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 528 с.
52. Спасибо-Фатеева І. Форми права власності / І. Спасибо-Фатеева // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3. – С. 145-154.
53. Кондик П. Чиє майно Автономної Республіки Крим? / П. Кондик // Юридичний вісник України. – 2010. – 25 вер. – 1 жовт. (№ 39). – С. 6–7.
54. Дойников И.В. Публичная собственность - основа экономики страны / И.В. Дойников // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы развития предприятий: Теория и практика» (10–12 октября 2002 г.). – Ч. 3. – Самара : Изд-во СГЭУ, 2002. – С. 51–57.
55. Шейнин Л. Публичная собственность и проблемы налогообложения / Л. Шейнин // Общество и экономика. – 2011. – № 11–12. – С. 246-252.
56. Устименко В.А. Методика виконання науково-дослідної роботи за темою "Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності" / В.А. Устименко // Економіка та право. – 2013. – № 1. – С. 160-165.
57. Прокуратура города Киева опротестовала решение Киевсовета о продаже Владимирского и Житного рынков // Голос Украины. – 2010. – 23 февр. (№ 32). – С. 1.
58. Скобельский В. Полтавские власти с протестом предпринимателей не посчитались / В. Скобельский // Голос Украины. – 2010. – 27 июля (№ 137). – С. 3.
59. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики) / ІЕПД НАНУ. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 24 с.
60. Устименко В.А. Проблеми правового забезпечення планування господарської діяльності в Україні / В.А. Устименко,

- Р.А. Джабраїлов // Экономико-правовые исследования в XXI веке : практика применения Хозяйственного кодекса Украины и направления развития правового регулирования хозяйственных отношений (к 7-й годовщине принятия Хозяйственного кодекса Украины) : Материалы Четвертой междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 23-30 марта 2010 г.) / ИЭПИ НАН Украины. – Донецк: Ноулидж, 2010. – С. 20-29.
61. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15.12.2009 р. № 1759-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 76.
  62. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.
  63. Джабраїлов Р.А. Правові проблеми реалізації органами місцевого самоврядування міст повноважень щодо розпорядження комунальним майном / Р.А. Джабраїлов // Державне управління та місцеве самоврядування: тези VIII Міжнар. наук. конгресу (27–28 бер. 2008 р.). – Х. : Магістр, 2008. – С. 79-80.
  64. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Кампо, О.А. Музика [за заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка]. – К. : Знання України, 2006. – Ч. 2. – 120 с.
  65. Лапшина И.Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью / И.Е. Лапшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 10. – С. 39-48.
  66. Ed. Batley R. Local Government in Europe : Trends and Developments / Ed. Batley R., Stoker G. Houndmills. – Hampshire and London : Macmillan, 1991. – 239 p.
  67. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ / В.Гизевиус; пер. с нем. Б. Воронова. – Бонн : Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 144 с.
  68. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М. : МГУ, 1982. – 137 с.
  69. Устименко В.А. Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – С. 116–124.
  70. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Л. Дюги. – М. : СПб., 1909. – 147 с.
  71. Дюги Л. Конституционное право : общая теория государства / Л. Дюги. – М. : Изд-во И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
  72. Андреева Г.Н. О влиянии теорий собственности на ее конституционное регулирование / Г.Н.Андреева // Журнал российского права. – 2008. – № 10. – С. 124–131.
  73. Конституция – основная надежда на торжество демократии и прав



- человека в нашей стране: Интервью с В.А. Кикоть // Законодательство и экономика. – 2003. – № 12. – С. 13.
74. Анисимов А.П. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: моногр. / А.П. Анисимов, А.И. Мелихов. – Волгоград: Мастер, 2009. – 216 с.
  75. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / К.І. Апанасенко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 200 с.
  76. Гражданское право. Часть 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: Издательство ТЕИС, 1996. – 552 с.
  77. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР / С.М.Корнеев. – М.: МГУ, 1964. – 268 с.
  78. Цивільне право України. Частина перша / за ред. проф. Ч.Н.Азімова, доцентів С.Н.Приступи, В.М.Ігнатенка. – Харків: Право, 2000. – 368 с.
  79. Заменгоф З.М. Правовой режим имущества хозяйственных органов / З.М.Земенгоф. – М.: Юрид. лит., 1972. – 184 с.
  80. Егоров Н.Д. Право собственности в системе советского права / Н.Д.Егоров // Правоведение. – 1978. – № 3. – С. 35 - 43.
  81. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.03) / Л.А.Музика. – Харків: Нац. ун-т внутр.справ, 2004. – 20 с.
  82. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях / М.И.Брагинский. – М., 1981. – 190 с.
  83. Якушев В.С. О самостоятельности института права государственной социалистической собственности и его государственно-правовой природе / В.С.Якушев // Сб. уч. тр. Свердлов. юрид. ин-та. – 1970. – Вып. 13. – С. 85-110.
  84. Червоний В.С. Методологічні проблеми регулювання відносин власності в законодавстві України / В.С.Червоний// Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні: зб. наук. праць. – К.: Манускрипт, 1997. – С. 42-49.
  85. Цивільне право України: підручник: У 2-х кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – Кн. 1. – 720 с.
  86. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
  87. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. – (Зі змін. та допов.).
  88. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462. – (Зі змін. та допов.).
  89. Хозяйственное право / под ред. акад. В.К. Мамутова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 912 с.
  90. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: моногр. / В.С. Мілаш. – Полтава: АСМІ, 2005. – 450 с.

91. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Издание Бр. Башмаковых, 1914. – Т. 1. – 483 с.
92. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
93. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / кол. авт. : Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін. ; за заг. ред. В.К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
94. Апанасенко К.І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах / К.І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 138-142.
95. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность украинского народа, территориальных громад и разграничение полномочий / С.Н. Грудницкая // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий : сб. науч. тр. / ИЭПИ НАН Украины. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 123-136.
96. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87-90.
97. Волков В. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб'єкти цивільно-правових відносин / В. Волков, О. Москаленко // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 10-15.
98. Грудницка С.М. Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні / С.М. Грудницка, Б.В. Деревянко // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2004. – № 1. – С. 347-354.
99. Грудницка С.М. Удосконалення правового регулювання організації і діяльності повних товариств / С.М. Грудницка, О.С. Шеремет // Економіка та право. – 2005. – № 3 (13). – С. 73-81.
100. Пилецкий А.Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: моногр. / А.Е. Пилецкий. – М. : ЧеРо, 2005. – 336 с.
101. Германское право / Ч. 1. Гражданское уложение: пер. с нем. – М. : Междунар. центр фин.-экон. развития, 1996. – 552 с.
102. Howell J.C. Forming Corporation and Partnerships / J.C. Howell. – Blue Ridge Summit, PA : Liberty, 1986. – 199 p.
103. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні: моногр. / Л.А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 228 с.
104. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.О. Первомайський ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
105. Боровская М.А. Управление социально-экономическими

- процессами развития города: моногр. / М.А. Боровская, Я.А. Налесная. – Таганрог: Изд-во ООО "МБВ", 2006. – 106 с.
106. Адамов Б.І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міста / Б.І. Адамов – К.: ГРОТ, 1998. – 216 с.
  107. Амитан В.Н. Город: проблемы демократических и рыночных преобразований / В.Н. Амитан, Е.Ю. Зорина, А.А. Лукьянченко. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, Юго-Восток, 2001. – 217 с.
  108. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие / И.В.Бабичев – М.: Восточный рубеж, 2000. – 207 с.
  109. Боровская М.А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления / М.А.Боровская – Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 2002. – 520 с.
  110. Зотов В.Б. Муниципальное управление: учебник для вузов / В.Б. Зотов, З.М. Макашева – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 279 с.
  111. Мартыненко Н. Технология менеджмента : учебник / Н. Мартыненко. – К. : МП «Леся», 2007. – 583 с.
  112. Назарова Г.В. Організаційні структури управління корпораціями / Г.В. Назарова. – Х.: ХДЕУ, 2004. – 408 с.
  113. Хлебников Д. Кризис функционального управления / Д. Хлебников // Новые рынки.– 2002.–№3.– С. 7-12.
  114. Müller R. The Influence of Project Managers on Project Success Criteria and Project Success by Type of Project / R. Müller, R. Turner // European Management Journal. – 2006. – Vol. 25, № 4. – P. 298-309.
  115. Проблемы стратегического развития города: теория и практика: моногр. / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, А.А. Лукьянченко и др.; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: изд-во «Вебер» (Донецкое отделение), 2009. – 270 с.
  116. Куйбіда В. С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – JL : Літопис, 2010 С.176-180.
  117. Лимонов Л. Э. Крупный город: регулирование территориального развития: инвестиционные стратегии / Л.Э. Лимонов. – Спб.: Наука, 2004. – 270 с.
  118. Кулешов О.О. Правові та організаційні аспекти вдосконалення муніципального управління / О. О. Кулешов // Форум права. – 2012. -№ 1.– С. 510-514.
  119. Широков А. Организационное проектирование структур местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / А. Широков, С. Юркова // Муниципальная власть.– 2005.–№2.–С. 32-33.
  120. Осауленко О. Г. Модельно-блочна модель управління соціально-економічними системами / О. Г. Осауленко // Актуальні проблеми державного управління. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. –№5. –С. 158-170.
  121. Стратегическое управление: регион, город, предприятие : моногр. / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина ; ООИ РАН «НИМБ». – М.: Экономика, 2004. – 605 с.

122. Балацкий Е.О. Подходы к оценке конфликтности организационных структур предприятий / Е.О. Балацкий, А.В. Демьяненко // Вісник СумДУ. – 2006. – №7. – С. 86-91.
123. Герасимов Б.В. Моделирование организационных структур промышленных предприятий / Б.В. Герасимов, А.В. Шубин, Б.И. Романов. – М.: Экономика, 2002. – 86 с.
124. Демидова Е. Управление коммуникационным потенциалом субъектов реального сектора / Е. Демидова // Економіка і організація управління. – 2008. – №3. – С.136-148.
125. Дежкина И.П. Комплексная оценка организационного потенциала промышленного предприятия // И.П. Дежкина, Г.А. Поташева // ИнвестРегион. – 2008. – №2. – С. 43-47.
126. Смирнов С.В. Управление организационным потенциалом предприятия на основе синергетического подхода / С.В. Смирнов, Г.А. Поташева // ИнвестРегион. – 2008. – №2. – С.43-47.
127. Буряк П.И. Основы экономики крупного города / П.И.Буряк М.: Экономика, 2009.– 647 с.
128. Верба В.А. Передумови успішної реалізації проектів розвитку / В.А. Верба // Вісник Криворізького економічного інституту КНЕУ, 2009. – №3(19). – С. 34-39.
129. Камерон Э. Управление изменениями / Э. Камерон, М. Грин. – М.: Добрая книга, 2006. – 380 с.
130. Фрайлингер К. Управление изменениями в организации / К.Фрайлингер, Й.Фишер; пер. с нем. – М.: Книгописная палата, 2002. –264 с.
131. Кац. И. Планирование – системообразующий элемент государственного регулирования экономики / И. Кац // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 3. – С. 27-43.
132. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа / А.А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд : пер с англ. – М.: Вильямс, 2007. – 928 с.
133. Стратегічне планування місцевого економічного розвитку [Електронний ресурс]. – Доступний з:<http://www.mled.org.ua/strategic>.
134. Берданова О. Стратегічне планування розвитку міст / О. Берданова // Економічний часопис-XXI. – 2006. – № 9-10. – С. 42-43.
135. Економіка міського господарства: навч. посібник / під ред. С.В.Богачова. – Макіївка: Вид-во «Ноулідж» (Донецьке відділення), 2011. – 308 с.
136. Стратегическое планирование как основа саморазвития крупнейшего города [Электронный ресурс]. – Доступен из: <http://bujet.ru/article/193770.php>.
137. Беззубко Б.І. Методичні проблеми стратегічного планування розвитку міст / Б.І. Беззубко // Наукові записки. Серія «Культура та соціальні комунікації»: Зб. наук. праць. – Острог: Видавництво

- Національного університету «Острозька академія», 2012. – Вип. 3.– С. 110-116.
138. Ильченко А.А. Методическое обеспечение стратегического планирования в регионах Украины [Электронный ресурс]. / А.А.Ильченко, Т.С.Шевченко. – Режим доступа: [http://www.rusnauka.com/\\_KAND\\_2010/Economics/16\\_57244.doc.htm](http://www.rusnauka.com/_KAND_2010/Economics/16_57244.doc.htm).
  139. Широков А.Н. Методические рекомендации по стратегическому планированию в муниципальных образованиях / А.Н.Широкова, С.Н. Юркова. – «Российский научный центр государственного и муниципального управления». – 68 с.
  140. Протас В.М. Управління стратегічним розвитком міст: іноземний досвід. Теорія і практика державного управління / В.М.Протас – 2009. – № 2 (25). – С. 102-111.
  141. Хашиева Л.В. Практика стратегического управления развитием городов: анализ зарубежного опыта/ Л.В.Хашиева // Государственное строительство. – 2009. – № 2. – С. 56-64.
  142. Іващенко А. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування / А.Іващенко, С.Вербицький // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С.140-151.
  143. Стратегічне планування розвитку громади: навч. посібник. – Центральноукраїнський регіональний навчальний центр. Партнерство громад, фундація «Україна – США» (USAID) – 2003. – 98 с.
  144. Супян В.Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В.Б. Супян. – М.: Анкил, 2001. – 147 с.
  145. Переход устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: КМК, 2002.– 444 с.
  146. Балдинюк А.Г. Аналіз концепції стратегічного розвитку м. Вінниця. [Електронний ресурс] / А.Г. Балдинюк. – Режим доступа: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=400>.
  147. Ставнійчук М. Стратегічне планування місцевого розвитку стає інструментом підвищення конкурентоспроможності міст та дозволяє досягати європейських стандартів уже сьогодні [Електронний ресурс] / М. Ставнійчук. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/28706.html?PrintVersion>.
  148. Матусяк С.В. Особливості планування в процесах формування та розвитку міста / С.В.Матусяк //Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки.– 2011.– № 5, том 1. – С. 25-30.
  149. Місцевий розвиток за участі громад: результати соціологічного дослідження «Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад, , реалізованого в Україні у проектах ПРООН...» / Паніотто В., Хуткий Д., Грушецький А., Кісіль В. – К., 2011. – 108 с.
  150. Федулова Л.І. Форсайт: современная методология технологического прогнозирования / Л.І. Федулова // Экономика и прогнозирование. –

2008. – № 3. – С. 106-120.
151. Панченко І.А. Форсайт: методологія технологічного прогнозування / І.А. Панченко // Государство и регионы. Серия «Экономика и предпринимательство». – 2011. – № 3. – С. 30-35.
  152. Ben R. Martin. Technology foresight in a rapidly globalizing / International Practice in Technology Foresight. – Vienna: UNIDO, 2002. – 14 p.
  153. Schwarz, J.-O. Assessing the future of futures studies in management, Futures, 2008, Vol. 40, Iss. 3. – P.237-246.
  154. Международный научно-образовательный Форсайт-центр [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://foresight.hse.ru>.
  155. Форсайт в Украине: история, этимология [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uitei.kiev.ua/foresight/ua/foresight.php?id=1&id66932>.
  156. Афанасьев Г.Э. Что такое форсайт? Попытки определения [Электронный ресурс] / Г.Э Афанасьев – Режим доступа: <http://stra.teg.ru/library/global/Prognoz/foresight/4/print>.
  157. Rohrbeck, Rene (2010) Corporate Foresight: Towards a Maturity Model for the Future Orientation of a Firm, Springer Series: Contributions to Management Science, Heidelberg and New York.
  158. Rohrbeck, R., S. Mahdjour, S. Knab, T. Frese (2009) Benchmarking Report - Strategic Foresight in Multinational Companies Report of the European Corporate Foresight Group: Berlin, Germany.
  159. Осипов В.М. Роль форсайта в управлении субрегионом / В.М.Осипов, И.Л. Парасюк, О.О. Ворожейкин // Экономические инновации. – 2012. – Вып. 47. – С.197-205.
  160. Кваша Т.К. Выбор приоритетных направлений научно-технологического развития с использованием форсайта / Т.К. Кваша // Проблемы развития информационного общества: материалы Второго международного форума. – К.: УКРІНТЕІ, 2010. – Ч. II. – С. 78-82.
  161. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие / Р. В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005. – 192 с.
  162. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент / В.Г. Воронкова. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
  163. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням КМУ № 333-р від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.
  164. Бакуменко В. Д. Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 312-324.
  165. Осауленко О. Г. Модельно-блочна модель управління соціально-економічними системами / О. Г. Осауленко // Актуальні проблеми державного управління. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – №5. – С. 158-170
  166. Менеджмент міського розвитку: монографія / за ред. О.В.Васильєва, Н.М. Богдан, К.А. Фісуна; Харк.нац.акад.міськ. госп-ва.– Х.:

- ХНАМГ, 2013. – 397 с.
167. Концептуальная модель организации. [Электронный.ресурс].–Режим доступа: [lib4all.ru/base/V1870/V1870Part5-28.php](http://lib4all.ru/base/V1870/V1870Part5-28.php).
  168. Панкрухин А.П. Муниципальное управление: маркетинг территорий / А.П. Панкрухин. – М.: Логос, 2002. – 64 с.
  169. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монограф. / Ю. П. Шаров. – К.: Вид-во УАДУ, 2001.–302 с.
  170. Гринчель Б.М. Методология и практика городского стратегического планирования / Б.М. Гринчель, Н.Е. Костылёва. – СПб.: Ин-т проблем региональной экономики РАН, 2000. – 90 с.
  171. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма розвитку муніципальної економіки / Г.Л.Монастирський // Вісник Донецького національного університету. – 2009. – Вип.2. – С.44-52.
  172. Управление в городском хозяйстве: учеб.пособие / под ред. Р.Ж.Сараджанова. – М.: КНОРУС,2012.– 350 с.
  173. Большая советская энциклопедия. [Электронный.ресурс].– Режим доступа: <http://bse.chemport.ru/effekt.shtml>.
  174. Harvard Center to Study Nonprofit Sector. – USA News. – 2005. – 15 March. – P. 1-12.
  175. Мамутов В.К. Выполнение экономическими санкциями функции стимулирования / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, И.Е. Замойский и др. // Проблемы эффективности экономических санкций. – Донецк: ИЭП АН УССР, 1975. – С. 3-54.
  176. Лещанкина Е. Менеджмент качества: результативность и эффективность / Е.Лещанкина // Проблемы теории и практики управления. – 2011. – №11. – С.65- 73.
  177. Государственное управление на современном этапе // Экономика и управление в зарубежных странах (по материалам иностранной печати). – 2014. – №1. – С. 3-9.
  178. Черняк В.З. Жилищно-коммунальное хозяйство: развитие, управление, экономика / В.З. Черняк. – М.: КНОРУС, 2007. – 392 с.
  179. Хозяйствование города: теория и практика моногр./ Богачев С.В., Мельникова М.В., Устименко В.А. и др./ НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований.– Донецк:Ноулидж, 2012. – 270 с.
  180. Котов А.Д. Зарубежный опыт реформирования водного коммунального хозяйства / А.Д. Котов // ЭКО. – 2008. – №11. – С. 90-105.
  181. Калинушкин В.П. Как увидеть тепло / В.П. Калинушкин // Энергия: экономика, техника, экология. – 2005.– №10. – С. 42-46.
  182. Ромейко В.С. Самое слабое звено экономики ЖКХ России / В.С. Ромейко // Энергия: экономика, техника, экология. – 2003. – №4. – С.24-26.
  183. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс].– Режим доступу: [minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua).

184. Инякин В.Н. Оценка эффективности использования собственных инвестиционных ресурсов предприятий жилищно-коммунального хозяйства / В.Н. Инякин // *Економіка промисловості*. – 2005. – №2(28). – С. 101-107.
185. Гусак Л. Наш стиль – хаос! Тарифы на услуги ЖКХ – обещания и реалии / Л. Гусак // 2000. – 2012. – № 43. – 26 окт.
186. Труби, як і люди, теж хворіють [Електронний ресурс] ForUm [Новини України / 26 вересня 2012 . – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/ukraine/2012/09/26/173117.html>.
187. Хаванов П.А. Автономная система теплоснабжения – альтернатива или шаг назад? [Електронний ресурс] / П.А. Хаванов. – Режим доступу: <http://www.c-o-k.com.ua/content/view/70/>.
188. Отечественные жилые дома теряют до 70% тепла [Електронний ресурс] // Украина коммунальная / 27 апреля 2011.– Режим доступу: <http://jkg-portal.com.ua/ru/publication/one/vtchiznyan-zhitlov-budinki-trachayut-do-70-tepla-ekspert-14460>.
189. Зотов Н.И. Вода в нашей жизни/ Н.И.Зотов, Н.В.Моисеенко. – Донецк: «Вебер», 2007. – 245 с.
190. Исаев В.Н. Реформирование нормативной базы систем водоснабжения [Електронний ресурс] /В.Н.Исаев.– Режим доступа: [http://www.abok.ru/for\\_spec/articles.php?nid=2839](http://www.abok.ru/for_spec/articles.php?nid=2839).
191. Рейтинг энергоэффективности областей Украины [Електронний ресурс] / В. Гладкий, Ю. Гладкий, Б. Додонов, Г. Царенко.– Режим доступа: [http://www.energy-index.com.ua/media/report/pdf/uei\\_2012\\_ua.pdf](http://www.energy-index.com.ua/media/report/pdf/uei_2012_ua.pdf)
192. Про житлово-комунальні послуги: Закон України // Відомості Верховної Ради України – 2004. – № 47.– Ст.514.
193. В замене сегодня нуждается 51% водопроводных сетей Донецкой области [Електронний ресурс] – Режим доступа: <http://novosti.dn.ua/details/210403/>.
194. Зеткина О.В. Об управлении устойчивостью предприятия /О.В. Зеткина. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 2003. – 134с.
195. Муратов А. Экономическая генетика и гармоничное развитие организаций / А. Муратов // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – №4. – С. 133-142.
196. Барканов А.С. Оценка экономической устойчивости строительного предприятия / А.С. Барканов // *Экономика строительства*. – 2005. – №8. – С.35-43.
197. Егоров А.Н. Зарубежный опыт управления коммунальной собственностью городов / А.Н. Егоров // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / ИЭПИ НАН Украины. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2003. – С.99-106.
198. Найден С. Н. Зарубежный опыт развития рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг /С. Н. Найден // *Экономика и управление*. – 2006. – №3 (24). – С. 66-73.
199. Дмитренко Я. Кредитный ажиотаж / Я. Дмитренко // 2000. – 2013. –



- № 17(652). – Раздел В1.
200. Косянчук І. Енергоплан – крок до заощадження / І. Косянчук // Міське господарство України. – 2012. – №1. – С.27.
  201. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.]; НАН України; Ін-т екон.та прогноз. – К., 2010. – 320 с.
  202. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч.посіб./ О.О.Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2008.– 488 с.
  203. Маркуц Ю.И. Организационно-экономические основы управления ресурсами местных бюджетов Украины: стратегия усиления их воздействия на социально-экономическое развитие территории / Ю.И.Маркуц, В.Н.Белопольская // Економіка і організація управління. – 2012. – Вип. 2(12). – С.35–48.
  204. Усков И.В. Развитие системы местных финансов в условиях евроинтеграции Украины / И.В. Усков // Економіка, фінанси, право. – 2012. – №4. – С.14 - 18.
  205. Brenner N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe // European Urban and Regional Studies.– 2003.– №10(4).– P. 297-324.
  206. Балынская Н.Р. Польский опыт финансирования системы местного самоуправления / Н.Р.Балынская // Практика муниципального управления. – 2012.– № 4. – С.107-110.
  207. Мрочковська Б. Реалізація принципу фінансової незалежності в діяльності гмін / Б.Мрочковська // Світ фінансів. – 2006. – №4.– С.159-164.
  208. Статистичний щорічник Варшави 2012. Statistical yearbook of Warsaw 2012 [Електронний ресурс] /Statistical office in Warsaw.– 2012. – 389 с. – Режим доступу: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS\\_rocznik\\_warszawy\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_rocznik_warszawy_2012.pdf).
  209. Статистичний щорічник Кракова 2012. Statistical yearbook of Kraków 2012 [Електронний ресурс] / Statistical office in Kraków. – 2012. – 403 с. – Режим доступу: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS\\_2012\\_rocznik\\_krak\\_eng.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS_2012_rocznik_krak_eng.pdf).
  210. Revenue of the Capital City of Warsaw budget by type [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS\\_11\\_wwa\\_16\\_01.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_11_wwa_16_01.pdf).
  211. Доходи бюджетів міст за видами (Краков, Познань, Лодзь, Вроцлав, Катовіце) Revenue of city budget by type (Krakow, Poznan, Lodz, Wroclaw, Katowice). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stat.gov.pl>.
  212. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади /І. Луніна , Н.Фролова // Економіка України. – 2008. – №6. – С.37-47.
  213. Бухвальд Е.М. Экономико-правовые вопросы сбалансированности местных бюджетов / Е.М. Бухвальд // Аналитический вестник

- Совета Федераций Федерального собрания РФ. Экономико-правовые проблемы совершенствования бюджетной системы Российской Федерации. – 2010.– № 13 (399) (июль). – С.29-51.
214. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года (период мониторинга – 2010 год) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. – Режим доступа: [http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet\\_po\\_monitoringu\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2010\\_god.pdf](http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_za_2010_god.pdf).
215. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербіна І.Ф., Рудик А.Ю.,Зубенко В.В. та ін.]; ІБСЕД. Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. –142 с.
216. Гареева Л.М. Оценка эффективности деятельности муниципальных органов на основе системы бюджетирования, ориентированного на результат / Л.М. Гареева, В.П. Кулешова // «Dny vědy – 2012» Díl Ekonomické vědy .– С.49
217. Иванчина Е.Н. Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях / Е.Н. Иванчина // Финансы.– 2011.–№6.–С.79.
218. Климанов В.В. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне / В.В.Климанов // Финансы.– 2011.–№2.– С.9.
219. Кочкарев Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р.А. Кочкарев; Фин. Акад. При Пр-ве РФ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – С. 56-57.
220. Цопкало Е.Ю. Бюджетирование как инструмент повышения эффективности управления городом // Успехи современного естествознания. – 2008. – № 9. – С. 48-49.
221. Уколов В. Ф. Взаимодействие власти, бизнеса и общества: моногр. / В.Ф. Уколов. – М.: Экономика, 2009. – 622 с.
222. Ємельянов В.М. Взаємодія між органами влади на регіональному та державному рівнях щодо розвитку бізнес-середовища /В.М. Ємельянов // Економіка та держава. – 2008. – № 8. – С.107-109.
223. Квітка С.А. Партнерство влади та бізнесу: європейські підходи і концепції / С. А. Квітка // Грані : Науково-теор. і громадсько-політ. альманах. – 2013. – № 8. – С. 169-173.
224. Кох И.А. Тенденции социального развития монопрофильных городов с градообразующим предприятием / И.А. Кох // Научный вестник УАГС: политология, экономика, социология, право. – 2009. – №4(9). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnik.uara.ru/ru-ru/issue/2009/04/10/>.
225. Сментина Н. В. Партнерство влади, бізнесу та громади як складова успішності місцевого соціально-економічного розвитку / Н.В. Сментина // Вісник ХНУ. Економічні науки. – 2013. – Т.3, №2. – С. 259-262.

226. Frank F. The Partnership Handbook [Електроний ресурс]/ F. Frank, A. Smith.— Режим доступу <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/sid/cia/partnership/handbook.doc>.
227. Дегтярев А. Инвестиционный потенциал муниципальных образований: неформальное взаимодействие власти и бизнеса / А.Дегтярев, Р.Маликов, К.Гришин //Общество и экономика. – 2011. – № 2. – С. 141–155.
228. Трифонов В.А. Пути инновационного взаимодействия органов местного самоуправления и градообразующих предприятий / В.А. Трифонов, М.М. Лобанов // Известия Томского политех.ун-та.– 2007.–Т.310.–№3.– С.116-118.
229. Маликов Р. Оценка эффективности взаимодействия властных и предпринимательских структур в муниципальном образовании на основе критериев взаимной лояльности: / Р.Маликов, К. Гришин // Экономика и управление.–2009.– №5.– С.27-33
230. Офіційний сайт ДТЕК [Електроний ресурс].– Режим доступу:[www.dtek.com](http://www.dtek.com)
231. Мельникова М.В. Проблеми організації ефективної взаємодії влади та бізнесу в процесі міського управління / М.В.Мельникова, Б.А.Сорокін, К.В.Косицький // Економічний простір.-2014.-№8.- С.26-37.
232. Оплата населением жилищно-коммунальных услуг в январе 2014 г. / Украина коммунальная. Главный эксперт жилищно-коммунального хозяйства Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://statistic.jkg-portal.com.ua/ru/statistic/splata-naseleennja-za-zhitlovo-komunaln-poslugi-v-schn-2014-g>
233. Корнейчук С. В. Государственное регулирование территориального развития жилищно-коммунального хозяйства / С.В. Корнейчук // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, ЛТД, 2003. – С.194 -198.
234. Семчук Г.М. Реформа стосується всіх / Г.М. Семчук // Міське господарство України. – 2002. – №3. – С. 2-10.
235. Фігурка М.В. Державне регулювання організаційних змін у теплоенергетиці житлово-комунального господарства України / М.В.Фігурка // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 6. – С.56-65.
236. Розвиток внутрішніх ринків в Україні: добробут завдяки конкуренції. – К.: Альфа-Принт, 2004. – 91 с.
237. Коваль Н.В. Проблеми функціонування житлово-комунального комплексу та його вплив на соціально-економічний розвиток України / Н.В. Коваль // Регіональна економіка. – 2009. – № 4. – С.197-203.
238. Забаштанський М.М. Концептуальні підходи до формування політики фінансового забезпечення суб'єктів господарювання

- комунальної сфери / М.М.Забаштанський // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 1(103). – С. 103-108.
239. Гура Н.О. Система формування тарифів на житлово-комунальні послуги / Н.О. Гура // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С.69-76.
240. Халимова С.Ю. Управление коммунальной собственностью: проблемы и пути совершенствования / С.Ю. Халимова, Ю.Д. Денисов // Актуальные проблемы управления городского развития: Материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 20 нояб. 2003 г.) / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, ЛТД, 2003. – С.214-217.
241. Волинський Г. Про деякі напрями реформування житлово-комунального господарства України / Г. Волинський // Економіка України. – 2009. – № 8. – С. 78-84.
242. Смерека С.Б. Особливості антикризового управління в житлово-комунальному господарстві / С.Б.Смерека // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – №1 (91). – С. 92-97.
243. Потапова Н.Н. Специфика управления ресурсосбережением в жилищно-коммунальном комплексе / Н.Н. Потапова // Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития: Материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 20 нояб. 2003 г.) / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, ЛТД, 2003. – С. 150-154.
244. Новий курс реформ в Україні, 2010-2015: національна доповідь// за заг.ред.В.М.Гейця.– К.:НВЦНБУВ, 2010.– 232.с.
245. Орлов С.В. Рыночная оценка имущества города / С.В. Орлов, Ю.А. Цыпкин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 240 с.
246. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития: моног. / А.А.Лукьянченко; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 209 с.
247. Губерная Г.К. Преодоление рыночных разрывов в условиях функционирования ЖКХ: город и местное самоуправление / Г.К. Губерная // Вісник ІСПД НАН України. – 2010. –№ 1. – С. 9 - 13.
248. Качала Т.М. Житлово-комунальне господарство в системі міського комплексу / Т.М. Качала. – К.: Наук. думка, 2008. – 416 с.
249. Савельєва Т.М. Першочергові засади реформування житлово-комунального господарства регіону / Т.М. Савельєва // Економіка та право. – 2012. – № 2. – С. 63 - 69.
250. Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M.B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3. – P. 7- 9.
251. Бобров Ю.И. Перспективы применения механизма государственно-частного партнерства в Донецком регионе в решении муниципальных проблем (Донецкий регион, Украина) / Ю.И. Бобров // Вестник МАГ: информационно-аналитический

- журнал Ассоциации «Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ)». – 2011. – № 4(32). – С. 42-45.
252. Полуянов В.П. Світова практика державно-приватного партнерства в інфраструктурному забезпеченні комунального господарства / В.П. Полуянов // Економіка України. – 2012. – № 9. – С. 78-88.
253. Бабак А.В. Особливості визначення регуляторної бази активів для цілей ціноутворення у сфері теплопостачання в Україні / А.В. Бабак // Економіка України. – 2012. – № 12. – С. 51-64.
254. Бабак А. Державне регулювання ціноутворення і розвиток конкуренції у житлово-комунальній сфері / А. Бабак // Конкуренція: Вісник Антимонопольного комітету України. – 2011. – № 1 (40) – 2 (41). – С. 44-47.
255. Запатріна І.В. Житлово-комунальне господарство: перспективи реформування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 34-44.
256. Попадюк О.І. Деякі аспекти стратегічного планування розвитку житлово-комунального господарства / О.І. Попадюк // Економіка промисловості. – 2012. – № 1–2 (57–58). – С. 170-178.
257. Simon H. Mehr-Personen-Preisbildung / H. Simon, G. Wübker // Zeitschrift für Betriebswirtschaft. – 2000. – Jg. 70, № 6-7. – S. 729-746.
258. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 62. – Ст. 2472.
259. Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України: Закон України від 9 липня 2010 р. № 2479-VI // Голос України. – 2010. – № 134. – С. 7-9.
260. Габбс С. Дилема тарифів / С.Габбс // Аспекти самоврядування. – 2005. – №6(32). – С. 32 – 38.
261. Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 81 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 28. – Ст. 795.
262. Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 83 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 29. – Ст. 812.
263. Запатріна І. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях макроэкономической нестабильности / И. Запатріна, Т. Лебеда // Экономика Украины. – 2011. – № 10. – С. 16-29.
264. Соціально-економічне становище України за січень – червень 2014 року: Повідомлення Державної служби статистики України // Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

265. Офіційний сайт Головного управління статистики у Донецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/region/ek.php?dn=0814>.
266. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки: Закон України від 11 червня 2009 р. № 1511-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 1726.
267. Григорьев В.В. Управление муниципальной недвижимостью / В.В.Григорьев, И.А.Острина, А.В.Руднев.– М.: Дело, 2001. – 704 с.
268. Иванова Н.В. Управление нежилой недвижимостью, находящейся в собственности муниципальных образований (на примере крупных и средних городов): моногр.. /Н.В.Иванова .- М.: МГСУ, 2003.– 325 с.
269. Асаул А.Н. Экономика недвижимости / А. Н. Асаул, С. Н. Иванов, М. К. Старовойтов – СПб.: АНО «ИПЭВ», 2009. – 304 с.
270. Архипов А.П. О страховании рисков предпринимательской деятельности / А.П.Архипов, И.А. Колесникова // Финансы.– 2002.– №2.– С.32-35.
271. Бараненко С.П. Риски и управление ими в системе управления предприятием / С.П.Бараненко, В.В.Шеметов // Управление риском. – 2004.– №2.– С.44-46.
272. Внукова Н.М. Практика страхового бизнеса / Н.Н. Внукова. – К.: Либра, 2004. – 75 с.
273. Страховое дело в Украине: состояние, тенденции, перспективы / [С.А. Гоцуляк, А.Н. Залетов, А.И. Перетяжко, В.И. Шевченко]. – К.: Міжнародна агенція «VeeZone», 2005. – 416 с.
274. Закон Украины "Об аренде государственного и коммунального имущества" от 10 апреля 1992 года №2269-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravoved.in.ua/section-law/131-zuoagiki.html>.
275. Закон Украины "О внесении изменений в Закон Украины "О страховании" от 07.07.2005 г. № 2774 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://meget.kiev.ua/zakon/zakon-o-strahovanii/>
276. Чернышев Л.А. Инфраструктура муниципальных образований / Л.А.Чернышев. – М.: Нобель Пресс, 2013. – 141 с.
277. Миронова М.Д. Практические аспекты разработки и применения системы индикаторов развития инженерно-коммунальной инфраструктуры территорий муниципальных образований / М.Д.Миронова // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.science-education.ru/103-6193](http://www.science-education.ru/103-6193).
278. Сиваев С.Б. Финансирование коммунальной инфраструктуры / С.Б. Сиваев, Э.Н. Аскеров // Коммунальный комплекс России.–2006.– №2(20)–С-5-16.
279. Екимова К.В. Разработка программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования /

- К.В.Екимова, А.Н.Чернышов // Вестник ЮурГУ. Серия Экономика и менеджмент. – 2011. – №8 (225). – С. 59-64.
280. Скрипник О.Б. Региональные особенности развития жилищно-коммунальной инфраструктуры / О.Б.Скрипник // Экономика строительства.–2011.– №5.– С.27-32.
281. Смирнова О.О. Финансирование модернизации инфраструктуры ЖКХ // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера.– 2005.– №9.– С.23-26.
282. Грабовый П.Г. Зарубежный опыт создания и модернизации инфраструктур и объектов коммунального хозяйства / П.Г.Грабовый, В.Н.Баринов // Недвижимость: экономика, управление. –2008.– №4.– С.36-38.
283. Салама Ю. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Восточной Германии / Юсеф Салама // Реформа ЖКХ. – 2004. – №2. – С.15 – 19.
284. Ямпольская И. Организация и реформирование жилищно-коммунального хозяйства в европейских странах [Электронный ресурс] / И. Ямпольская. – Режим доступа: <http://www.jurenergo.kiev.ua/statti/yampgkh.d>
285. Бойко-Бойчук О. Загальносистемна модель міста [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://concept.at.ua/\\_ld/0/20.pdf](http://concept.at.ua/_ld/0/20.pdf).
286. Герасимчук З.В. Стратегічне управління сталим розвитком міст : теорія, методологія, практика : моногр. / З.В. Герасимчук, О.В. Серета. – Луцьк : Вежа-Друк, 2014. – 276 с.
287. Довбыш М.А. Стратегия развития логистической инфраструктуры приграничных территорий: дис... к.э.н. / М.А.Довбыш – Львов. – 2006. – 202 с.
288. Карлова О. А. Теорія і практика розвитку інфраструктури міста: моногр./О.А Карлова. – Харків : Вид-во «ФОРТ», 2010. – 280 с.
289. Карий О. Комплексний розвиток міст: теорія та методологія стратегічного планування: моногр. / О. Карий. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2011. – 308 с.
290. Ларина Р.Р. Формирование и обеспечение надежности региональных логистических систем: моногр../ Р.Р. Ларина. – Донецк: Норд-Пресс, 2005. – 284 с.
291. Лобанов Н.Б. Логистика как инструмент решения проблемы пробок в мегаполисе / Н.Б. Лобанов // Транспорт Российской Федерации. – 2011. – № 1(32). – С. 22-26.
292. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : моногр.// Г.Л.Монастирський – Тернопіль : Економічна думка, ТНЕУ, 2010. – 464 с.
293. Прохорова М.С. Менеджмент как стратегия управления городом / М.С. Прохорова // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 73. – С. 79-82.

294. Nikolas Geroliminis A review of green logistics schemes used in cities around the world [Електронний ресурс] / Nikolas Geroliminis, Carlos F. Daganzo. – Режим доступу: <http://www.mettrans.org/nuf/documents/geroliminis.pdf>.
295. Defourny J. The social economy: the worldwide making of a third sector /J. Defourny, P. Develtere. – Liège: Centre d'Economie Sociale University of Liège, 1999. – 35 p.
296. 2008. Annual Report/Mondragon Corporate Centre [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [//www.mondragoncorporation.com](http://www.mondragoncorporation.com).
297. Logue J. The Emilia Romagna model – in more detail / Economics, Cooperation, and Employee Ownership [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://dept.kent.edu/oeoc/oeoclibrary/emiliaromagnalong.htm>.
298. Офіційний сайт Єврокоопбанку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.eurocoopbanks.coop](http://www.eurocoopbanks.coop).
299. Pedersen R.B. Cooperative Housing: The Norwegian Housing Model / R.B. Pedersen //Review of International Cooperation. – 2003. – Vol. 96, No. 1. – P. 13-16.
300. Simply Legal. Cooperatives UK. – Manchester: Holyoake House, 2009. – 68 p.
301. Mori P.A. Community and cooperation: the evolution of cooperatives towards new models of citizens' democratic participation in public services provision” / P.A. Mori // Euricse Working Paper. – 2014. – №. 63. – 25 p.
302. Yildiz Ö. Research Perspectives on Renewable Energy Cooperatives in Germany: Empirical Insights and Theoretical Lenses / Ö. Yildiz, J. Rommel, S. Debor, L. Holstenkamp, F. Mey, J. Müller, J. Radtke, J. Rognli // Munich Personal RePEc Archive. – 2014. – Paper № 55931. – 36 p.
303. Julian C. Creating Local Energy Economies: Lessons from Germany / C. Julian // ResPublica, 2014. – 22 p.
304. Another world exists: thousands of water cooperatives on the planet [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.fame2012.org/en/2014/09/17/water-cooperatives-on-the-planet/>.
305. Takala A.J. The evolving role of water cooperatives in Finland / A.J. Takala, V. Arvonon, T.S. Katko, P.E. Pietilä, M.W. Åkerman // International Journal of Cooperative Management. – 2011. – Vol. 5, №2. – P.11-19.
306. Кравченко В.В. Основи муніципального менеджменту / В.В.Кравченко, М.В.Пітцик М.В., І.М.Салій – К.: Атіка-Н, 2003.– 304 с.
307. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика/А.И.Черкасов. – М.: Форум ИНФРА-М, 1998. – 160 с.
308. Бойко-Бойчук О.В. Місто як об'єкт державного регулювання / О.В.Бойко-Бойчук // Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2007. – Вип.2. – С.169-182.



309. Шульц С. Економічний простір України: формування, структурування та управління / С.Шульц. – Львів: ІРД НАН України, 2010. – 408 с.
310. Шаров Ю.П. Антикризисні технології в муніципальному управлінні: проектний аспект / Ю.П.Шаров // Публічне управління. – 2010. – №2. – С.190-193.
311. Nijkamp P. XXQ factors for sustainable urban development: a systems economics view / P. Nijkamp // Romanian journal of regional science. – 2008. – Vol.2. – № 1.– P.1-34.
312. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления:учебник /Н.И.Глазунова.– М.: ТК Велби, Проспект, 2008. – 640 с.
313. Тимчук М. Муніципальний менеджмент в системі управління економікою регіону / М.Тимчук // Економічний часопис. – 2000. – №9. – С.9-10.
314. Нікітін В. В. Модернізація системи територіального управління великим містом: світовий досвід та Україна [Електронний ресурс] / В.В.Нікітін, В. М.Маренич // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/5/04.pdf>.
315. Карлова О.А. Функціонування міста як складної соціально-економічної системи / О.А.Карлова, Р.Е.Гуляк// Коммунальное хозяйство городов: научно-технический сборник. – 2008. – Вып.80. Серия: Экономические науки.– С.3-11.
316. Попова Ю.М. Економічні аспекти визначення дефініції „місто” [Електронний ресурс] / Ю.М.Попова // Эффективная экономика. – 2009.– №3. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=55>.
317. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21мая1997 года. №280/97-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 24.– Ст. 170.
318. Мамутов В. К. О демократизации региональной политики в Украине / В.К. Мамутов // Меркурій. – 2004.. – № 11 . – С. 20-21.
319. Компетенция местных органов исполнительной власти, региональных и городских органов местного самоуправления в сфере хозяйствования / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований; под общ. ред. В. К. Мамутова. – К.: Юринком Интер, Одиссей, 2010 . – 320 с.
320. Закон Украины «О государственной поддержке малого предпринимательства» от 19 октября 2000 года №2063-III // Официальный вестник Украины. - 2000. – № 46. – Ст 1977.
321. Закон Украины «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» от 7 декабря 1990 года № 533-ХП // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1991. - № 2.– Ст. 5.
322. Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украинской ССР

- «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» от 26.марта 1992 года № 2234-ХП // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
323. Афанасьев К.К. Административные договоры: реалии и перспективы / К.К.Афанасьев. – Луганск, 2004. – 320 с.
324. Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 года №2747-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

**Богачов** Сергій Валентинович  
**Мельникова** Марина Віталіївна  
**Устименко** Володимир Анатолійович

**МІСЬКЕ УПРАВЛІННЯ:  
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ**

Монографія

Відповідальний за видання С.В. Богачов  
Редактор О.П.Котовенко

Підп. до друку .  
Папір офсетний  
Ум. друк. арк.

Формат 29,7x42/4  
Друк лазерний  
Обл. – вид. арк. 15,05  
Замовлення №

Наклад 300 прим.

---

Інститут економіко-правових досліджень НАН України  
01032, м. Київ 32, бульвар Тараса Шевченка, 60

Видавництво «

Надруковано в типографії