

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

**ХОЗЯЙСТВОВАНИЕ ГОРОДА:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Монография

Донецк

2012

УДК 338.1:352:64

ББК У042.2

X 70

В монографии рассмотрены теоретико-методологические основы хозяйствования города, вопросы экономического обоснования выбора форм и методов хозяйствования города, подходы к развитию основ хозяйствования в сфере ЖКХ города, проблемы планирования, финансирования и управления коммунальными ресурсами в процессе хозяйствования города, формирования материально-финансового обеспечения хозяйствования города, определены перспективы повышения эффективности хозяйствования коммунальных предприятий, обобщена практика регулирования городского пространственного развития и внедрения новых форм хозяйствования в экономику города, а также предложены подходы к управлению развитием города через знания.

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

Научный редактор д.э.н., проф. С.В. Богачев

Рецензенты: д.э.н., проф. И.В. Заблудская,
д.э.н., проф. Г.К. Губерная

*Рекомендована к печати ученым советом
Института экономико-правовых исследований НАН Украины
(протокол № 15 от 28.05.2012 г.)*

X 70 **Хозяйствование города:** теория и практика: моногр. / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, В.А. Устименко и др. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк, 2012. – 270 с.

ISBN

У монографії розглянуто теоретико-методологічні засади господарювання міста, питання економічного обґрунтування вибору форм і методів господарювання міста, підходи до розвитку основ господарювання у сфері ЖКГ міста, проблеми планування, фінансування та управління комунальними ресурсами в процесі господарювання міста формування матеріально-фінансового забезпечення господарювання міста, визначено перспективи підвищення ефективності господарювання комунальних підприємств, узагальнено практику регулювання міського просторового розвитку та впровадження нових форм господарювання в економіку міста, а також запропоновано підходи до управління розвитком міста через знання.

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

УДК 338.1:352:64

ББК У042.2

ISBN

© Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА	
Глава 1. Теоретико-методологические основы процесса хозяйствования города.....	8
1.1. Теоретические основы процесса хозяйствования города.....	8
1.2. Экономико-правовая оценка процесса хозяйствования города...	15
1.3. Методологические подходы к формированию концепции хозяйствования города.....	22
Глава 2. Экономическое обоснование выбора форм и методов хозяйствования города.....	30
2.1. Формы и методы в механизме хозяйствования города: теоретический аспект.....	30
2.2. Оценка эффективности форм и методов, используемых в процессе хозяйствования города.....	38
2.3. Модели выбора эффективных форм и методов хозяйствования города	44
Глава 3. Основы хозяйствования в сфере ЖКХ города	56
3.1. Сущность эффективного хозяйствования органов местного самоуправления в сфере ЖКХ (цели и приоритеты).....	56
3.2. Преобразования в жилищной сфере как ключевой момент выстраивания системных взаимоотношений.....	66
3.3. Формирование современной системы управления коммунальным хозяйством города.....	76
РАЗДЕЛ II. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА	
Глава 4. Проблемы планирования и финансирования в процессе хозяйствования города.....	89
4.1. Проблемы формирования стратегии развития и хозяйствования города.....	89
4.2. Институциональное обеспечение стратегического планирования как элемента хозяйствования города	95
4.3. Бюджетное обеспечение процесса хозяйствования города.....	102
Глава 5. Материально-финансовое обеспечение участия города в хозяйственных отношениях	111
5.1. Коммунальная собственность как основа реализации городом хозяйственной правосубъектности.....	111
5.2. Правовое регулирование финансового обеспечения деятельности города и хозяйственного использования земель коммунальной формы собственности.....	131

5.3. Правовое обеспечение привлечения инвестиций в сферу коммунального хозяйства города.....	144
Глава 6. Проблемы хозяйствования коммунальных предприятий: тарифный аспект	152
6.1. Особенности тарифообразования на жилищно-коммунальные услуги.....	152
6.2. Нормативно-правовое обеспечение процессов тарифорегулирования и тарифообразования на услуги коммунальных предприятий.....	157
6.3. Повышение эффективности хозяйствования коммунальных предприятий за счет совершенствования процессов тарифообразования.....	163
 РАЗДЕЛ III. ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА	
Глава 7. Управление коммунальными ресурсами в процессе хозяйствования города	169
7.1. Коммунальные ресурсы города: состав, структура, особенности управления	169
7.2. Оценка эффективности управления ресурсами коммунальной собственности	174
7.3. Пути повышения эффективности управления коммунальными ресурсами города.....	180
Глава 8. Практика регулирования городского пространственного развития в процессе хозяйствования	186
8.1. Регулирование развития градостроительного комплекса	186
8.2. Регулирование развития жилищного строительства.....	192
8.3. Продажа земельных участков коммунальной и государственной собственности в процессе хозяйствования города.....	202
Глава 9. Внедрение новых форм хозяйствования в экономику города.....	211
9.1. Формирование модели хозяйствования ОСМД города.....	211
9.2. Экономико-правовые основы партнерства органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования города	218
9.3. Адаптация теплоснабжающего комплекса к новым формам хозяйствования города.....	225
9.4. Управление развитием города через знания.....	231
ПОСЛЕСЛОВИЕ	242
ЛИТЕРАТУРА.....	246

ПРЕДИСЛОВИЕ

Успешная реализация современных преобразований в социально-экономической сфере города и обеспечение надлежащего уровня качества жизни горожан непосредственно связаны с развитием системы городской демократии и проведением органами городского самоуправления эффективной хозяйственной (экономической) политики. В этой связи повышается значимость города как определенного общественного феномена с присущими ему качествами. Первое – это то, что город является одновременно и «генератором», и «укротителем» проблем своего развития. Второе – это то, что город становится активным действующим лицом процессов территориальной конкуренции. Третье качество – самое существенное в данном контексте – связано с тем, что город тяготеет к определенному уровню самостоятельности в вопросах использования своих ресурсов и имущества для осуществления определенных коллективных функций и имеет необходимый уровень автономности в принятии решений.

Прежде чем остановиться на некоторых узловых моментах данной монографической работы, необходимо отметить следующее. Вся историческая канва распространения так называемого «городского строя» человеческой жизнедеятельности и, соответственно, ведения коллективного совместного хозяйства в городе, является подтверждением тезиса о том, что эволюция форм и способов городского управления и хозяйствования проходила одновременно с эволюцией и развитием самого городского образа жизни и городов как таковых. Фактически можно говорить, что городское управление и хозяйствование берут свое начало в экономической организации городов-полисов и различного рода локальных (городских) «монархиях» и заканчиваются хозяйственным укладом городов европейского образца, которые обладали специфическим правом (привилегиями) в принятии независимых решений в сфере обеспечения развития города.

Современная городская практика самоуправления свидетельствует, что город, который опирается на инициативу и активность территориальной громады, имеет все шансы получить дополнительные стимулы для решения конкретных проблем своего развития, потому что в данном случае город аккумулирует весь имеющийся имущественный и неимущественный потенциал и использует его таким образом, чтобы в дальнейшем минимизировать или совсем устранить влияние внешних неблагоприятных факторов на жизнь города.

Именно поэтому в настоящий момент в градovedческой школе наблюдается поступательное изменение вектора научных исследований в пользу разработок отдельных аспектов городского развития на основе анализа и обоснования экономической дееспособности территориальной громады города. В конечном счете речь идет о смещении научных акцентов градovedения в плоскость изучения процессов реализации городом политики самодостаточного развития.

Стержнем данной монографической работы является использование подхода, согласно которому город владеет, использует, распоряжается коммунальной собственностью и, таким образом, реализует свою способность через органы местного самоуправления принимать участие в городских хозяйственных отношениях. Его следует считать достаточно обоснованным и актуальным благодаря тому, что исследования процессов хозяйствования города основываются на учете тесных взаимосвязей действия внутренних и внешних факторов развития города и обусловлены необходимостью дальнейшей разработки эффективных форм, методов и инструментов хозяйствования города.

Следует отметить, что учеными и практиками сделан значительный вклад в решение теоретико-методологических проблем экономики города вообще и экономико-правовых проблем хозяйствования города, в частности. Так, на основе междисциплинарных подходов ими выполнена комплексная оценка жизнедеятельности города, исследованы демографические процессы, рынок жилья, функционирование городского транспорта, проблемы общественного выбора, градорегулирования. Кроме того, были выявлены особенности функционирования градообразующей и градообслуживающей сферы, проанализированы экологические аспекты городского развития. Тем не менее город и его составляющие выступают важным и значительным фактором в решении вопросов местного значения. Именно этим, в первую очередь, и обусловлена необходимость разработки новых научных и законодательных подходов к пониманию города как действующего участника общественных отношений, который осуществляет предоставленные ему полномочия, в частности, в сфере хозяйствования, с целью удовлетворения потребностей членов его территориальной громады. Более того, указанные обстоятельства только актуализируют необходимость решения проблем эффективности функционирования и обеспечения развития экономики современного города за счет формирования и использования соответствующих механизмов хозяйствования.

Важно понимать, что экономико-правовые аспекты хозяйствования города в рыночных условиях имеют специфику, которая требует особых подходов при ее исследовании. Дополнительно существует необходимость в исследовании специфики самого понятия «хозяйствование города». Ведь хозяйствование города следует понимать не только как непосредственную деятельность по производству продукции, выполнению работ, оказанию услуг, но и как деятельность по организации самого процесса хозяйствования. Такое понимание отвечает положениям Хозяйственного кодекса Украины, в частности первой статье этого акта. Вышеуказанные моменты предопределяют необходимость учета многообразия форм жизнедеятельности города, а также многоаспектности подходов к исследованию процесса городского управления и хозяйствования как с экономической, так и нормативно-правовой точки зрения. Это, в свою очередь, требует формирования и использования соответствующего теоретико-методологического обеспечения.

Таким образом, дальнейшая проработка вопросов теоретического, методологического и прикладного характера, связанных с формированием экономико-правовых основ хозяйствования современного города, обусловила цель и задачи исследования.

В ходе исследования рассмотрены теоретические аспекты и экономико-правовые проблемы хозяйствования города, включая:

теоретико-методологические основы процесса хозяйствования города;
экономическое обоснование выбора форм и методов хозяйствования города;
основы хозяйствования в сфере ЖКХ города;
материально-финансовое обеспечение участия города в хозяйственных отношениях;

планирование и финансирование хозяйственного развития города;

управление коммунальными ресурсами;

повышение эффективности хозяйствования коммунальных предприятий.

Кроме того, в монографии обобщена практика хозяйствования города в процессах: регулирования пространственного развития, внедрения новых форм хозяйствования в экономику города, а также управления развитием города через знания.

В целом необходимо отметить, что проблематика хозяйствования города, включая экономико-правовые механизмы обеспечения эффективного хозяйствования города, которая представлена в монографии, является логическим продолжением научных исследований ученых Института экономико-правовых исследований НАН Украины в области градovedения. Она является уместной и полезной в контексте накопления научного опыта относительно решения проблем городского и регионального развития, разработок в области стратегических направлений модернизации института местного самоуправления на уровне города и др.

Рассмотренные в данной монографической работе проблемы и обобщение практики хозяйствования города образуют комплекс теоретических, методологических и методических подходов, которые позволяют сформировать определенную научно-прикладную концепцию хозяйствования города, а также обосновать механизмы ее реализации за счет принятия соответствующих хозяйственных решений в сфере обеспечения экономического и социального развития города и повышения качества жизни его населения.

Монография подготовлена авторским коллективом в составе:

С.В. Богачев – предисловие, гл.1, гл.4, гл.6 п.2, гл.7 п.1, гл.8 п.1, гл.9 п.1.2, послесловие; М.В. Мельникова – гл.1 п.1,2, гл.2, гл.7; В.А.Устименко – гл.5; А.А.Лукьянченко – гл. 1 п.1, гл.4 п.1; Р.А. Джабраилов – гл.1 п.2, гл. 5; В.А. Кавырышина – гл.3; Т.В. Дробышевская – гл. 9 п.4; Е.С. Градобоева – гл.1 п.2, гл.4.п.2, гл. 6; Е.В. Тарасевич – гл.9, п.2; Н.В.Чувикина – гл.1 п.3, гл.4 п.2; Е.Ю. Андреева – гл.7; А.В. Рыбак – гл.8 п.1; В.Г. Севка – гл. 8 п.2; В.О. Букиашвили – гл.9 п.1; Е.Н. Соловцова – гл.8. п.3; Д.В. Соколовский – гл.2 п.3; В.С. Рогачев – гл.9 п.3; Г.Г. Нестеров – гл.9 п.2.

РАЗДЕЛ I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССА ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

1.1. Теоретические основы процесса хозяйствования города

Согласно определению в Большом энциклопедическом словаре теория включает комплекс взглядов, представлений, идей, направленных на истолкование и объяснение какого-либо явления; в более узком и специальном смысле – форма организации научного знания, дающая целостное представление о закономерностях и существующих связях определённой области действительности – объекта данной теории. Методология представляет собой учение о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности [1]. Исходя из указанных определений, теоретико-методологические основы позволяют выявить комплекс знаний, дающих представление о закономерностях процессов или явлений, их структуре, логической организации, методах и средствах деятельности.

При этом необходимо уточнение определения понятий «хозяйствование» и «город» в контексте поставленных целей и задач настоящего исследования, его основополагающих элементов. Существуют различные подходы к определению понятия «город» [2-9]. В частности, «город» определяется как :

- объект управления;
- целостный социально-экономический комплекс;
- город как территориально хозяйственная подсистема;
- социально-экономическая система;
- административно-территориальная единица;
- социально-экономический организм, включающий экономическую, социальную и материально-пространственную подсистемы;
- производственное подразделение в структуре народнохозяйственного комплекса страны;
- сложный многоотраслевой комплекс.

Суммируя указанные подходы, можно определить «город» как единое социально-экономическое образование, которое характеризуется территорией с постоянно проживающим на ней населением, владеющим коммунальной собственностью и являющимся участником отношений в сфере хозяйствования через органы местного самоуправления.

Согласно экономической теории хозяйствование на макроуровне представляет собой сложную систему взаимодействия натурального, товарного, предпринимательского и общественного секторов, которые в свою очередь включают конкретные экономические уклады [10, с.228]. При этом

общим в системах хозяйствования выступает использование соответствующей модели, сочетающей рыночный и плановый механизм хозяйствования, а особенное проявляется в национальных моделях хозяйствования [10, с.230; 11, с.424]. Под моделью хозяйствования обычно понимается совокупность структур, норм, форм и методов управления, которые обеспечивают рациональное и согласованное осуществление процессов производства и потребления в конкретной хозяйственной системе.

При этом хозяйствование следует понимать не только как непосредственную деятельность по производству продукции, выполнению работ, оказанию услуг, но и как деятельность по организации самого процесса хозяйствования, как это определено в Хозяйственном кодексе Украины, в частности, в первой статье [12].

В экономической теории наиболее распространенными являются следующие трактовки хозяйствования [10-13]:

хозяйствование представляет собой распоряжение ограниченным количеством экономических ресурсов в той мере, в какой они являются или могут стать товаром как предметом рыночных отношений. Предпосылками для определения товарного характера ограниченного ресурса выступает его наличие и возможность стать предметом обмена, а также обладание свойствами для удовлетворения соответствующих потребностей;

под хозяйствованием также понимают систему отношений по поводу организации процесса производства, которая способствует достижению определенной цели. При этом характерной чертой хозяйствования является множественность форм его реализации, что обусловлено многообразием форм собственности, уровнем обобществления производства в разных сферах экономики, характером экономической системы общества, уровнем механизации и автоматизации труда и национальными традициями;

хозяйствование также рассматривается в соотношении с правом собственности в контексте анализа отношений владельца ресурса и его пользователя.

При этом процесс хозяйствования представляется в качестве использования субъектами экономических отношений ресурсов по целевому назначению. Собственность, как экономическая категория, характеризует субъект собственности и его возможности по распоряжению объектами собственности, которые принадлежат ему, а именно отображает конкретное состояние. Хозяйствование, в свою очередь, как экономическая категория, относится не к состоянию, а к конкретному процессу.

На основании этого для анализа поведения экономических субъектов разделяют понятие «владелец» и «хозяйствующий субъект». Так, с теоретической стороны собственность и хозяйствование в виде экономических категорий отличаются свойственными им признаками: состоянием и процессом. С практической точки зрения между двумя отмеченными категориями четких различий не существует, как и между владельцем экономических ресурсов – земли, капитала, рабочей силы, и

хозяйствующим субъектом – предприятием, организацией или фирмой. Иными словами, владельцы факторов производства обычно приобретают форму хозяйствующих субъектов. Это проявляется при принятии решения экономическим субъектом об использовании принадлежащей ему собственности как в процессе собственного хозяйствования, так и с помощью передачи собственности другим субъектам хозяйствования за отдельную плату для дальнейшего использования.

Адаптируя указанные трактовки хозяйствования к теории экономики города, целесообразно выяснить, в какой мере город можно считать владельцем экономических ресурсов, экономическим субъектом и участником отношений, связанных с организацией процесса производства для достижения определенной цели.

Следует отметить, что согласно теории экономики города он определяется как сложная система, которая включает такие подсистемы, как демографическую (население), ресурсную, экологическую, производственную, социальную, инфраструктурную, духовную и рекреационную. Рассмотрим взаимосвязь между демографической (населением) и ресурсной подсистемами города [14, с.125; 15, с.75]. Население города (территориальная громада) является владельцем коммунальных ресурсов. И хотя в городе представлены ресурсы разных форм собственности, однако именно по отношению к ресурсам коммунальной собственности город в лице территориальной громады выступает экономическим субъектом, который может принимать решения об использовании собственности, принадлежащей ему, путем организации собственного хозяйствования или через передачу за отдельную плату для пользования другим субъектам хозяйствования. Это особенно касается таких составляющих коммунальных ресурсов, как земля и нежилая недвижимость. Коммунальные ресурсы территориальной громады города владеют соответствующими признаками экономических ресурсов, связанными с ограниченностью, возможностью стать предметом обмена и использоваться для удовлетворения соответствующих потребностей. Что касается хозяйствования как формирования системы отношений по поводу организации процесса производства, которая способствует достижению определенной цели, то оно может быть адаптировано к хозяйствованию лишь таких составляющих коммунальных ресурсов города, как коммунальные коммерческие предприятия водо-, теплоснабжения, дорожного хозяйства, городского электротранспорта, содержания жилья и благоустройства.

Таким образом, с позиции экономической теории не все представленные трактовки хозяйствования касаются в целом города в лице территориальной громады, что обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, владелец коммунальных ресурсов – территориальная громада города, принимает участие в процессе хозяйствования опосредствовано через органы местного самоуправления, во-вторых, неоднородный состав коммунальных ресурсов города, в которые входят как рентообразующие ресурсы (земля и

нежилая недвижимость), так и коммунальные коммерческие предприятия, нуждается в разных подходах к организации процесса хозяйствования.

Указанные обстоятельства также влияют и на механизм хозяйствования города, который согласовывает функционирование и развитие звеньев экономической системы, обеспечивает соответствие производительных сил производственным отношениям и включает совокупность конкретных форм хозяйствования, методов и рычагов регулирования экономических процессов [11, с.527]. Формы хозяйствования позволяют осуществлять организацию коммунальных ресурсов, которые привлекаются в процесс хозяйствования города и распределение результатов, полученных за счет использования отмеченных ресурсов. Методы хозяйствования обеспечивают обоснование и принятие решений по использованию ресурсов коммунальной собственности города в процессе хозяйствования. Инструменты хозяйствования учитывают особенности реализации решений по использованию составляющих коммунальных ресурсов города в процессе хозяйствования.

При этом необходимо учитывать, что город является экономическим институтом, формирующим правила и ограничения, которые необходимы для организации городского хозяйства и координации экономических субъектов внутри его, городское хозяйство представляет собой сознательно созданную экономическую организацию для реализации целей городского совета.

Город как социально-экономический институт образует матрицу, определенный стереотип поведения людей, объединенных в социальную общность со специфическими хозяйственными интересами [9, с.234]. Поэтому исследуемый институт представляет собой основу, на которой базируется функционирование организации хозяйства-города, а также направление ее развития.

Внутри городского хозяйства как экономической организации также формируются соответствующие правила, определяющие формы и методы формирования и функционирования муниципальных организаций. Таким правилом и механизмом его реализации выступает институт коммунального предприятия.

Рыночные условия в экономике коренным образом изменяют содержание всей совокупности социально-экономических отношений собственности как по содержанию – в сторону разгосударствления и приватизации, так и по способу и формам реализации – в сторону появления новых форм реализации, новых институций и новых функций. При этом возрастает значимость анализа этого нового содержания и новых форм жизнедеятельности города. Рыночная система хозяйствования качественно меняет его характеристики, делает необходимым обобщение текущих процессов формирования множественных типов (видов) собственности. Жизнедеятельность современного города представляет многоуровневый и многофункциональный процесс, отражающий как сложившиеся историко-географические и социальные принципы расселения и разделения труда, так

и новейшие трансформационные тенденции [2,4,6]. При этом важен анализ экономики города с позиций теории общественных благ, оценка его (города) экономической, социальной, рыночно-структурной функции, обобщение взаимовлияния всех форм и факторов функционирования города. Весьма важны и отношения собственности в их сущностном и правовом аспектах, разграничение полномочий всех уровней управления. В этой связи требуется разработка подходов и принципов построения модели экономики города на основе сочетания потребностно-ресурсной и затратно-результатной сбалансированности.

Городская сфера хозяйствования на современном этапе развития представляет собой специфическое образование, в котором активно взаимодействуют рыночные и нерыночные механизмы воспроизводства, сочетаются общественный (государственный, коммунальный и частно-индивидуальный) секторы экономики с различными (а порой, и противоположными) интересами и целевыми установками [16-18].

Оценивая теоретико-методологические подходы к исследованию сущности процесса хозяйствования сложных социально-экономических систем, к которым принадлежат города, с позиции выбора наиболее конструктивного методологического инструментария, следует особое внимание обратить на методы исторического и структурно-функционального анализа [1-2, 7].

Исторический подход нацелен на исследование генезиса города, движущих сил и источников его организации, развития. Использование исторического метода анализа в сочетании со структурно-функциональным позволяет, с одной стороны, связать процесс хозяйствования города во времени с изменениями в его структурной организации, а с другой – подойти к пониманию закономерностей качественных изменений в его системе хозяйствования.

Структура экономики города – это носитель определенных качеств, дающих ему возможность выполнять ту или иную совокупность функций. Уровень социально-экономического развития города во многом зависит от эффективности функционирования комплекса отраслей специализации, оказывающих существенное влияние на развитие связанного с ним комплекса инфраструктурных отраслей; в совокупности они призваны обеспечить условия для эффективного функционирования в городе отраслей жизнеобеспечения населения [7-9].

Комплексность системы хозяйствования города предполагает достижение такого состава, содержания составных частей экономики города, пропорций и связей между ними, которые призваны обеспечить сбалансированную систему сфер деятельности людей, ориентированную на улучшение качества жизни населения, увеличение вклада города в национальную экономику.

Содержание противоречия между отраслями специализации, с одной стороны, и остальными отраслями и сферами экономики города – с другой,

заключается в том, что отрасли специализации города, удовлетворяющие потребности общества в целом, в масштабах крупного города имеют стремление к максимальному использованию всех территориальных ресурсов в ущерб другим отраслям и сферам городской экономики. В то же время комплексность неоднозначно определяется ростом отраслей специализации в городе, следствием которого является формирование и развитие комплекса производственных инфраструктурных отраслей и отраслей социальной сферы, также потребляющих часть территориальных ресурсов [3,5,9].

Общая закономерность городского развития связана, в частности, с полным или частичным изменением сложившейся специализации его экономики, функций, выполняемых городом в системе общегосударственного разделения труда. Саморазвитие города, предполагающее разрешение рассматриваемого противоречия, состоит в формировании такой специализации города, позволяющей ему эффективно решать широкий спектр социально-экономических проблем в новых условиях территориального хозяйствования. Поэтому можно сделать вывод о прекращении хозяйствования любой из отраслей специализации экономики города из-за снижения эффективности функционирования и создании благоприятных условий хозяйствования для эффективных видов деятельности и производств на интенсивной основе, которые обеспечат экономическое и социальное городское развитие в перспективе.

Как правило, под хозяйством понимают совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определенным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность [1,10,11]. Так, государственное хозяйство любой страны существует в ее границах, а права государства при осуществлении хозяйственной деятельности напрямую зависят от формы собственности хозяйствующих на его территории субъектов.

Обычно городское хозяйство включает совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории города хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения [13,16,18].

В структуре городского хозяйства выделяются следующие элементы с точки зрения реализации цели удовлетворения общественных потребностей:

коммунальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения города;

иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения города;

органы местного самоуправления.

Роль каждого из названных элементов различна. Коммунальные предприятия свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары или услуги, направляют на общественные нужды. Другие предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или

законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения. Органы местного самоуправления осуществляют особую функцию – регулируют деятельность коммунальных и не коммунальных предприятий и учреждений в интересах населения города.

В результате можно определить место и роль каждого элемента в решении вопросов местного значения, цели деятельности этих элементов городского хозяйства в процессе управления, учитывать их особенности [16,18]. При построении отношений между населением города и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения целесообразно устанавливать отношения с коммунальными предприятиями, так как они реализуют населению товары и услуги, и прибыль, полученная в итоге их деятельности, также является собственностью территориальной громады. Поэтому задача заключается в обеспечении эффективности деятельности коммунальных предприятий. При этом следует, что практически все предприятия и учреждения города, выполняющие общественно значимые функции, нуждаются в координации их деятельности. Именно эту функцию на практике и выполняют органы местного самоуправления.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает вопросы как общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы управления хозяйственными отношениями для коммунальных предприятий и учреждений [18, с.46].

Таким образом, городское управление и хозяйствование включают деятельность органов местного самоуправления, направленную на удовлетворение общественных интересов, осуществляемую в определенных законом формах посредством деятельности предприятий и учреждений городского хозяйства.

Исходя из вышеизложенного, структура управления городским хозяйством должна обеспечить: процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла; комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений; завершенность и поступательность развития.

Эффективность хозяйствования города в целом должна обеспечить такое соотношение между результатами и расходами привлеченных ресурсов, которое содействует последующему развитию и росту. Эффективность хозяйствования во многом зависит от форм и методов, применяемых в процессе хозяйствования, поскольку именно они определяют состав, структуру и объем привлеченных ресурсов и их использование в процессе хозяйствования.

Указанные обстоятельства создают предпосылки формирования концепции хозяйствования города по результатам экономико-правовой оценки состояния указанного процесса.

1.2. Экономико-правовая оценка процесса хозяйствования города

Экономико-правовые проблемы, с которыми сталкиваются современные города в хозяйственной сфере, принципиально мало чем отличаются от тех, которые существовали раньше, однако, учитывая их масштабы и глубину, безусловно, актуализируется вопрос о необходимости осуществления поиска эффективных методов и средств их преодоления. Более того, их системная реализация должна в итоге повысить эффективность принятия управленческих решений по использованию ресурсов города. Она обычно составляет содержание и суть механизма городского хозяйства.

В данном случае ресурс следует понимать как имущественный и неимущественный капитал, который может быть вовлечен в городской хозяйственный оборот. Степень эффективности его применения при условии рационального выбора адекватных методов, средств хозяйствования и управления свидетельствует об уровне использования так называемого «хозяйственного» потенциала города.

В контексте реализации городом своего «хозяйственного» потенциала можно сделать вывод, что деятельность города, благодаря решению хозяйственных задач комплексного характера, имеет определенные черты предпринимательства. Хотя город нельзя отождествлять с предпринимателем, однако реализация им хозяйственной функции требует использования соответствующих знаний и осмотрительности, присущих предпринимателю. Такой подход к пониманию сущности города как участника хозяйственных отношений дает возможность рассматривать его в научной плоскости как квази-предприятие, которое активно распоряжается своими ресурсами для повышения конкурентоспособности в экономической и других сферах с целью привлечения инвестиций и населения, способных объединить, интегрировать и мобилизовать местные социальные, политические, экономические ресурсы.

В связи с этим следует привести мнение академика РАН В.Л. Макарова о том, что сегодня заметен процесс превращения крупных городов с «городов-рабочих», с ярко выраженной специализацией на развитие промышленности, в «города-предприниматели», которые инициируют становления интеллектуальной экономики и стимулируют развитие рыночной инфраструктуры. По мнению исследователя, даже можно провести определенные параллели между городом и предпринимателем или предприятием, а именно: глава администрации (города, района) – это менеджер, то есть такой же предприниматель, который руководит предприятием, а сам муниципалитет – это некое предприятие, предоставляющее услуги [19, с. 27-28]. Наверное, можно согласиться с этим мнением, и подчеркнуть, что в настоящее время следует пересмотреть отношение к предпринимательской активности органов местного самоуправления городов [20, с.11]. Города должны уметь использовать местные ресурсы, активно становиться «предпринимателями». Для

достижения этого представляется необходимым городам эффективно и полноценно реализовывать соответствующие функции, через которые достигаются определенные законом цели и задачи социально-экономического развития города, удовлетворения приоритетных нужд населения города и субъектов хозяйствования. Так, существующая практика хозяйствования свидетельствует об ускорении темпов реализации активной городской хозяйственной политики за счет создания прибыльных объектов коммунального сектора.

Так, существующая практика хозяйствования свидетельствует об ускорении темпов реализации активной городской хозяйственной политики за счет создания прибыльных объектов коммунального сектора. В частности, территориальные громады городов Хмельницкий и Нежин являются учредителями рынков; в Закарпатской области успешно действуют областное дочернее предприятие «Закарпаттурист», объединение «Закарпаткурорт», областные коммунальные предприятия «Международный аэропорт Ужгород», «Воды Закарпатья», «Агентство регионального развития и трансграничного сотрудничества» [21, с. 29]; в Черкасской области значительную часть бюджета формируют средства, поступающие от деятельности трехзвездочного областного коммунального отеля; территориальная громада г. Ровно имеет в собственности 25% акций ОАО «Полесьехлеб»; коммунальное предприятие в г. Холмы Черниговской области перерабатывает древесину, которая продается в десятки зарубежных стран (Нидерланды, Израиль, Германию, Словакию, Австрию, Панаму и т.п.) [22, с. 111-112, 140, 301, 403, 407]. Немало других примеров, свидетельствующих, что в большинстве зарубежных стран органы местного самоуправления занимаются предпринимательской деятельностью в широкой, но четко определенной сфере, они являются одними из крупнейших владельцев и покупателей на рынке труда, активными участниками финансово-кредитных отношений, имеют собственные банковские, страховые и иные финансово-кредитные учреждения [23, с. 25]. В аналитическом документе ООН по реформе органов местной власти рекомендуется в муниципальной (коммунальной) собственности содержать, в частности, ипподромы, объекты по производству и сбыту алкогольных напитков, рестораны, рынки, службы озеленения, бойни, аэропорты, автостоянки платные мосты, паромы, гавани, пирсы, гостиницы [24, с. 167].

Учитывая нынешнюю экономическую ситуацию, которая сложилась на уровне государства и городов Украины, можно утверждать, что органы местного самоуправления городов должны полагаться как на свои материально-финансовые возможности, так и на инвестиционный потенциал субъектов, осуществляющих свою деятельность на подведомственной муниципалитетам территории.

Подобная тактика не означает, что украинские города должны рассчитывать только на себя, но это позволит муниципалитетам как органам местного самоуправления рационально и одновременно максимально

полезно для территориальных общин использовать имеющуюся коммунальную собственность города за счет создания эффективных механизмов хозяйствования. Создание механизма городского хозяйства предполагает учет всех факторов, которые способны оказать влияние на развитие города, а также их возможности стать экономическими факторами, согласующими системы городского управления и городского развития. Отсюда механизм городского хозяйства обусловлен механизмом городского управления, и с точки зрения ведения хозяйственной деятельности имеет черты частного хозяйства, поскольку выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности. Это означает, что город (территориальная община) в лице органов местного самоуправления может самостоятельно распоряжаться имуществом, финансовыми средствами, землей, то есть теми ресурсами, которые входят в вышеупомянутый «хозяйственный» потенциал. Конечно, при этом необходимо помнить прежде всего о социальных задачах при распоряжении этими ресурсами и общественных функциях, которые возложены на них. В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественно-социальные по своей природе, т.е. население города является собственником полученных результатов. В этом проявляется общественный характер системы городского хозяйства, поскольку население города является одновременно и заказчиками услуг, предоставляемых органами местного самоуправления города по их поручению, и собственником имущества, принадлежащего ему.

Исходя из того, что большинство ресурсов «хозяйственного» потенциала города составляют именно объекты коммунальной формы собственности (коммунальные ресурсы), а все хозяйственные операции, которые осуществляются органом местного самоуправления в городе, не должны подрывать его финансово-экономическую базу или во всяком случае не ухудшать условия предоставления услуг самому населению города, однозначно приходится констатировать важность существования правовой основы процессов городского хозяйства на базе объектов коммунальной формы собственности и, естественно, нахождение адекватных механизмов их эффективного использования.

С этой точки зрения в настоящее время можно выделить, как минимум, две основные организационно-правовые формы реализации хозяйственной функции города: во-первых, путем реализации органами местного самоуправления города хозяйственной компетенции в сфере организации хозяйственной деятельности на подведомственной территории; во-вторых, путем непосредственного или косвенного участия в хозяйственных отношениях. В первом случае речь идет о реализации городом в лице органов местного самоуправления хозяйственной компетенции в рамках отношений организационно-хозяйственного характера. В частности, в этой группе отношений городом как раз реализуется комплекс хозяйственно-правовых методов и средств, которые характеризуются организующим,

координирующим и упорядочивающим влиянием.

Степень такого влияния определяется формой собственности субъектов хозяйствования, находящихся на территории города. В частности, согласно ст. 17 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, которые находятся в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, строятся на принципах подчиненности, подотчетности и подконтрольности органам местного самоуправления. В свою очередь отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, строятся на договорной и налоговой основах и на принципах подконтрольности в пределах полномочий, предоставленных органам местного самоуправления законом. И хотя органы местного самоуправления не являются субъектами хозяйствования (ч. 1 ст. 8 ХК Украины), тем не менее их непосредственное участие в хозяйственной деятельности может осуществляться в пределах полномочий и теми способами, которые определены Конституцией и законами Украины (ч. 3 ст. 8 ХК Украины). Согласно ХК Украины отношения органов местного самоуправления, связанные с управлением хозяйственной деятельностью, в частности, субъектов хозяйствования, которые относятся к коммунальному сектору экономики и осуществляют свою деятельность на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления, принято называть организационно-хозяйственными отношениями [25, с. 111]. Правовой формой существования этих отношений являются организационно-хозяйственные обязательства. При этом органы местного самоуправления принимают непосредственное участие в заключении хозяйственных договоров или реализуют хозяйственную компетенцию через систему созданных субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики. В частности, предусмотрена возможность уполномоченным органам местного самоуправления участвовать в договорах аренды, концессии, лизинга объектов права коммунальной собственности.

Говоря о городе и развитии городского хозяйства, следует обратить внимание на хроническую недостаточность инвестиционных ресурсов (финансовых, материальных и т.д.). Решение указанной проблемы видится в расширении использования территориальной громадой местного финансового потенциала, который можно определить через две взаимосвязанные составляющие категории – обязательные и факультативные поступления. К обязательным можно отнести поступления, предусмотренные ст. 64-65, 69 Бюджетного кодекса Украины, которые являются относительно стабильными и в значительной степени не зависят от уровня предпринимательской инициативы органов местного самоуправления, поскольку последние действуют в этом случае как публичные образования. Слабо развитыми являются именно факультативные поступления, которые

предусматривают, прежде всего, активизацию предпринимательских качеств органов местного самоуправления, где они действуют на паритетных началах с иными участниками хозяйственного оборота. Именно доходы от участия в хозяйственных отношениях должны превалировать в доходах городского бюджета. Органы местного самоуправления, действующие от имени и в интересах территориальных общин, обязаны принять все возможные меры к увеличению как закрепленных, так и собственных доходных источников местных бюджетов. При этом представляется целесообразным активизировать операции с местными облигациями, полнее использовать доходы от реализации территориальной общиной корпоративных прав, доходы от инвестиционной деятельности, хозяйственного использования природных ресурсов и т.д. Увеличение финансовых поступлений невозможно без преобразований в городской институциональной среде, в частности, создание коммунальных банков позволит обеспечить финансовую автономию территориальных общин, то есть, эффективную и ритмичную работу коммунальных предприятий и органов местного самоуправления. Особое внимание необходимо уделять развитию договорных отношений по использованию объектов права коммунальной собственности (аренда, концессия и т.д.) и оптимизации их структуры. Среди договорных форм хозяйственного использования объектов права коммунальной собственности наиболее распространенным, как показывает практика хозяйствования в коммунальном секторе экономики, можно признать договор аренды. Также часто коммунальное имущество выступает предметом договора ипотеки. К перспективным правовым формам привлечения инвестиций в коммунальное хозяйство и эффективного использования коммунального имущества можно отнести договоры концессии и лизинга. Можно согласиться с мнением отдельных ученых, что использование института хозяйственного договора, к которому относятся вышеприведенные договорные конструкции, является правовым средством обеспечения общенародных, публичных интересов [26, с. 13; 27, с. 39].

Органы местного самоуправления при определенных условиях могут и должны привлекать финансовые ресурсы членов территориальной громады через выпуск местных облигаций, создание коммунальных кредитных союзов. В частности, как уже было отмечено, за счет местных заимствований в европейских странах формируются, как правило, 10-15% доходов местных бюджетов [28, с. 201]. Относительно кредитных союзов, следует отметить, что этот сегмент финансового рынка Украины является недостаточно развитым, в отличие от зарубежных стран. Создание кредитных союзов членами территориальной общины города для финансирования городских инвестиционных проектов является сегодня перспективным направлением развития городских хозяйственных отношений. В частности, в г. Санкт-Петербурге созданы и существуют несколько кредитных союзов на базе муниципальных округов.

С целью получения дополнительных средств в городской бюджет для

инвестирования в коммунальное хозяйство и выявление имущества, которым пользуются вопреки требованиям законодательства Украины, органы местного самоуправления должны организовать эффективный мониторинг объектов права коммунальной собственности. Благодаря этому городской совет Ивано-Франковска обнаружил ряд нежилых помещений, которые принадлежали на праве коммунальной собственности территориальной общине и использовались субъектами на безвозмездной основе, нарушая таким образом требования законодательства Украины о платности, срочности аренды коммунального имущества и конкурсность отбора арендаторов [29, с. 2].

Учитывая, что сегодня значительное число объектов права коммунальной собственности территориальных общин города просто убыточно, перед городскими советами стоит важная задача по активизации работы в направлении создания коммунальных субъектов предпринимательства, в том числе многопрофильных, основной целью которых будет получение прибыли для зачисления ее в бюджет города или специальные целевые фонды. Например, городской совет Дрогобыча принял активное участие в реконструкции нефтеперерабатывающего завода, расположенного на территории города. Положительные примеры такого рода деятельности свидетельствуют о том, что это позволяет не только увеличить поступления в бюджет, но и решить вопросы занятости определенного количества жителей города, улучшить экологическую ситуацию, обеспечить в условиях кризиса коммунальный транспорт топливом [30, с. 226]. Необходимо отметить, что на сегодня достаточно высокий удельный вес в городских бюджетах поступлений от отчуждения объектов права коммунальной собственности, при этом не умалется значение поступлений от договорного использования объектов права коммунальной собственности, в частности на основе аренды или концессии. Отдавая предпочтение первому или второму способу формирования городского бюджета, органы местного самоуправления, действующие в интересах территориальной громады города, решают одновременно две задачи: с одной стороны, оптимизируют состав и структуру объектов права коммунальной собственности, а с другой – определяют стратегический вектор развития городского хозяйства. Как видится, оптимизация объектного состава коммунальной собственности достигается за счет отчуждения, в то время как договорное использование объектов права коммунальной собственности определяет политику органов местного самоуправления по дальнейшему развитию коммунального сектора городского хозяйства.

Таким образом, экономико-правовой анализ процесса хозяйствования города позволяет сделать следующие выводы.

Изменения, происходящие в общественном производстве и в его размещении, тесно связаны с развитием городской экономики. Поэтому, учитывая тот факт, что сущность городской экономики заключается в совокупности внутригородских и внешних хозяйственных связей, которые

взаимно дополняют друг друга, вопросы идентификации процессов «городского хозяйства» необходимо воспринимать, прежде всего, как поиск определенного оптимального набора компонентов-процессов, связанных с активизацией хозяйственной функции в деятельности городских сообществ, обуславливающих взаимозависимость городского управления и городского хозяйства и их интересов в целях социально-экономического развития всего города. В результате, городское хозяйствование является системой методов и инструментов экономико-правового воздействия на участников хозяйственной деятельности города, которые, в свою очередь, являются ядром городской экономической (хозяйственной) политики развития. Качество реализации процессов городского хозяйства, и в частности управления, степень их совершенства и действенности зависят от объективных экономических факторов, от уровня профессиональной подготовки хозяйственных и управленческих кадров, от того, способны ли они своевременно выявлять и объективно оценивать наиболее существенные связи и тенденции развития городской экономики. Для решения этой задачи используются методы управления, с помощью которых осуществляется воздействие на субъекты хозяйствования города. При этом необходимо, чтобы утверждался реальный стиль хозяйствования и управления, направленный на достижение реальных социально-экономических результатов, а в процессе управления использовались прежде всего экономические, т.е. рыночные методы. Анализ методов управленческого воздействия, их соответствия изменениям в экономической сфере, совершенствование на этой основе механизма городского хозяйства является необходимым условием эффективности хозяйственной деятельности в городе, достижением целей его развития.

Вместе с этим становление и распространение процессов городского хозяйства тесно связаны с использованием коммунальных ресурсов города. Коммунальные ресурсы имеют все черты публичной собственности и составляют основу развития города. При этом все хозяйственные операции, осуществляемые с коммунальными ресурсами органом местного самоуправления в городе, не должны подрывать его финансово-экономическую базу или во всяком случае не ухудшать условия предоставления услуг самому городскому населению. В связи с этим важным признаком эффективности городского хозяйства является обоснованность хозяйственной компетенции органов местного самоуправления города по отношению к коммунальным ресурсам. Поэтому реализация городом своего права на выполнение хозяйственной функции проявляется в первую очередь в обеспечении рационального использования объектов права коммунальной собственности с применением всех предусмотренных действующим законодательством Украины хозяйственно-правовых методов и средств. Таким образом, указанные обстоятельства являются экономическим и юридическим обоснованием проведения эффективной хозяйственной политики города, что позволяет оперативно решать проблемы

функционирования и развития городского хозяйства, а также обосновать формирование концепции хозяйствования города.

1.3. Методологические подходы к формированию концепции хозяйствования города

Формирование концепции хозяйствования города – сложный процесс, осуществление которого требует соблюдения определенных принципов, основными из которых являются принципы целенаправленности, социальности, комплексности, системности, адаптивности, эффективности, минимизации риска, баланса интересов [1,7,18].

Принцип целенаправленности предполагает обоснование в концепции целей и приоритетов хозяйствования. Этот принцип реализуется уже самой разработкой концепции, ядро которой составляют, во-первых, комплекс целей хозяйствования, во-вторых, стратегический выбор города, включающий перечень приоритетных функций (отраслей и видов деятельности), намечаемых к реализации в стратегической перспективе.

Следование принципу социальности означает, что при формировании целей хозяйствования города, механизмов их реализации во главу угла должны быть положены интересы населения, приоритетное решение проблем повышения качества жизни.

Соблюдение требований принципа комплексности при формировании концепции хозяйствования города означает рассмотрение приоритетных функций, реализуемых городским самоуправлением, в контексте всей совокупности прогнозных социально-экономических характеристик и факторов развития города. При этом, как отмечалось выше, в качестве главного внутреннего источника развития города целесообразно рассматривать структурно-функциональное противоречие между специализацией и комплексностью.

Принцип системности тесно связан с принципом комплексности; следование его требованиям означает, что определение целей хозяйствования города и механизмов их реализации должно осуществляться с учетом взаимосвязей с регионом, на территории которого он дислоцируется, с другими регионами и городами, страной в целом. Реализация принципа системности предполагает, что при разработке концепции хозяйствования города должны быть учтены возможности и препятствия, формируемые на различных иерархических уровнях: местном, региональном, межрегиональном, государственном (национальном).

Следование требованиям принципа адаптивности означает, что формирование концепции городского хозяйства необходимо осуществлять с учетом возможных изменений внешней среды, которые могут обусловить корректировку целей, приоритетов и механизмов их реализации. Такая корректировка должна проводиться с минимальными политическими, социальными и экономическими издержками.

Соблюдение принципа эффективности при формировании концепции хозяйствования города означает необходимость доказательства, что именно предлагаемый набор целей, функций, определенных в качестве приоритетных, намеченные пути их реализации, обеспечат достижение требуемого качества жизни населения с наименьшими финансовыми затратами и социальными издержками.

Принятие концепции хозяйствования города – это, в конечном счете, весьма ответственное решение, сопряженное с риском. Поэтому следование принципу минимизации риска означает, что в процессе формирования цели и задач хозяйствования города должны быть оценены (по возможности) различные риски, обусловленные выполнением городом тех или иных приоритетных функций в будущем. Характеристики прогнозируемых рисков должны быть учтены при сравнительном анализе вариантов выбора той или иной модели хозяйствования города.

Принцип баланса интересов предполагает нахождение консенсуса как между властными структурами различного уровня, так и профессиональными и общественными группами населения, относительно целей и приоритетов хозяйствования города, механизмов их практической реализации.

Как следует из сущности и основных принципов формирования концепции хозяйствования города, обоснование целей и механизмов их достижения предполагает выполнение целого ряда работ прогнозно-аналитического характера. В связи с этим некоторые принципиальные положения следует учесть при организации исследований по формированию концепции:

главным целевым ориентиром всех работ в области формирования и реализации концепции хозяйствования города выступает повышение качества жизни населения;

при разработке целей хозяйствования и механизма их реализации следует, в первую очередь, ориентироваться на эффективное использование городского социально-экономического потенциала;

результативность прогнозно-аналитических работ, связанных с определением целей и приоритетов хозяйствования, зависит от наличия полной и достоверной информации о внутренних закономерностях развития города, факторов местного и внешнего характера, определяющих в совокупности исходную социально-экономическую ситуацию, сложившуюся в городе к началу работ в сфере стратегического планирования его развития.

В управлении городским хозяйством используется комплекс научных методов [8,13,18], важнейшими из которых являются:

нормативный метод, предполагающий обоснование важнейших знаний и прогнозов социально-экономического развития города системой норм и нормативов, учитывающих местные особенности. На основе норм и нормативов обеспечивается использование производственных ресурсов. Нормативы учитывают уровень научно-технического прогресса, новейшие

технологии, условия развития и функционирования отраслей производства, специфику городского хозяйства;

балансовый метод позволяет выбрать правильные соотношения между отраслями города. Балансы необходимы для разработки экономического обоснования размещения отдельных предприятий на территории города. При разработке балансов увязка потребностей и ресурсов достигается на основании научно обоснованных региональных норм. С помощью балансов определяются потребности в ресурсах и товарах. Балансовые расчеты дают возможность оценить целесообразность нового строительства на территории города какого-либо хозяйственного объекта и определить его мощность. Балансовый метод выполняет важную роль при оценке финансового обеспечения города. Основной составляющей финансового баланса выступает сводный расчет объема капиталовложений для реализации основных направлений социально-экономического развития, оценки его эффективности и обеспечения пропорциональности;

метод системного анализа использует принцип поэтапности, начиная от постановки цели, определения задач, формулировки научной гипотезы, всестороннего изучения особенностей оптимального варианта размещения производства. При этом критерием оптимальности является эффективность, т.е. наибольшее удовлетворение потребностей населения;

статистический метод (исчисление индексов, корреляционный анализ).

Указанные методы тесно дополняют друг друга. Кроме того, в управлении городом применяются специфические методы управления, представляющие собой совокупность способов и средств воздействия управляющего субъекта на объект управления. Эти методы по способу воздействия подразделяются на: организационные, экономические и социально-психологические.

Можно выделить четыре основных этапа формирования концепции развития городского хозяйства, представленных в табл.1.1.

На втором этапе выделяются наиболее существенные меры и обеспечивается достаточная концентрация ресурсов на приоритетных направлениях. На третьем этапе оценка последствий предполагает моделирование последствий реализации различных стратегий. При моделировании ситуации целесообразно учитывать возможную реакцию не только внутренних элементов системы, но и возможную реакцию вышестоящих и нижестоящих органов управления. Если оценка показывает, что сформулированные задачи недостижимы, следует уточнить поставленные цели, решаемые проблемы, изменить стратегии или сроки достижения поставленных целей. В результате из множества допустимых стратегий отбираются только те, которые удовлетворяют целям по качеству последствий.

На четвертом этапе для выбора оптимальных стратегий производится сопоставительный анализ всех отобранных допустимых стратегий. Следует оценить вероятность и размер изменений во внешней среде и соответственно

предусмотреть возможные корректировки стратегии в процессе ее реализации в зависимости от того, какой сценарий реализуется в действительности. Соответственно, необходимо наметить и оценить резервы, обеспечивающие достижение сформулированных целей, несмотря на возможные неблагоприятные изменения внешней среды. Кроме того, следует сформулировать возможные события, наступление которых будет означать необходимость полного пересмотра концепции развития.

Принятая стратегия должна служить основой для разработки как долгосрочных, так и оперативных решений по управлению развитием городского хозяйства. Поэтому должны быть сформулированы сроки этапов ее реализации и основные параметры, которые необходимо достичь на каждом этапе.

Таблица 1.1

**Этапы формирования концепции развития
городского хозяйства (и следовательно, хозяйствования)**

Наименование этапа	Содержание этапа	Примечание
Первый этап – анализ проблем хозяйствования	Выявление системных диспропорций и вызывающих их факторов; анализ механизмов возникновения и воспроизводства диспропорций; установление связей и взаимозависимостей между проблемами развития городского хозяйства, определение сроков решения проблем	Позволяет подготовить информацию для формирования целей и стратегий
Второй этап – формулирование целей и стратегий концепции хозяйствования	Формирование множества целей развития, проверка сформулированных целей на предмет непротиворечивости друг другу, выработка максимального числа направлений, на которых возможно достижение поставленных целей, анализ альтернативных источников ресурсов, хозяйственных рычагов, структурных сдвигов, экономических и иных стимулов, их возможное комбинирование и последовательность использования для достижения целей	Одновременно с разработкой направлений достижения цели формируются и обосновываются требования к ее реализационным механизмам
Третий этап – оценка возможных последствий реализации концепции хозяйствования	Анализ стратегий с позиции достижения ранее сформулированных целей, изменения состояния решаемых проблем, возможного возникновения новых проблем и обострения существующих	Выявление реакции элементов системы на оказываемые стратегические воздействия
Четвертый этап – выбор оптимальных стратегий реализации концепции хозяйствования	На основе системы критериев, отражающих эффективность использования ресурсов; универсальность стратегии, т. е. возможность адаптации к изменениям во внешней среде; комплексность развития; реализуемость основных функций данного уровня	Разработка стратегий реализации концепции, в зависимости от прогнозируемых изменений внешних условий

В целом концепция развития должна содержать стратегию долгосрочного развития и ее краткое обоснование. Примерная структура документа такова:

1. Введение.
2. Характеристика достигнутого уровня развития городского хозяйства.
3. Темпы развития по отраслям городского хозяйства.
4. Проблемы, их взаимосвязанность и актуальность решения.
5. Основные цели, задачи и направления развития на планируемый период.

Разработанная концепция развития существенно облегчает обоснование и принятие конкретных целевых программ развития городского хозяйства. Целевая программа представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач городского экономического и социального развития [9,18].

Экономическое обоснование эффективных форм и методов хозяйствования города предполагает, что определена цель концепции хозяйствования города, задачи экономического и правового характера ее достижения, сформулированы принципы хозяйствования города, подтверждены возможности достижения цели и решения задач, поставленных в концепции, т.е. подтверждено наличие потенциала их реализуемости. Таким образом, экономическое обоснование эффективных форм и методов хозяйствования осуществляется в рамках конкретной выбранной экономико-правовой модели развития городского хозяйства в условиях повышения активности органов местного самоуправления как участников хозяйственных отношений. Именно поэтому следует сначала сформировать концепцию хозяйствования города, а затем определять механизмы ее реализации, включая выбор эффективных форм и методов хозяйствования. Другими словами, имеется определенный набор форм и методов хозяйствования вообще и города в частности, и задача заключается в обеспечении такой организации их использования, которая позволит достигать цели хозяйствования с учетом получения ожидаемого эффекта.

При формировании концепции хозяйствования города необходимо расширить и детализировать анализ трех моделей (депрессивной, фискальной и инвестиционной) развития городского хозяйства и, следовательно, хозяйствования, а также возможностей перехода от одной модели к другой. Депрессивная модель предусматривает выделение основной части средств на выполнение социальных обязательств перед населением, что в условиях ограниченности хозяйственной оперативности органов местного самоуправления и дефицита ресурсов приводит к политике «потребления» и в целом носит затратный характер. Фискальная модель направлена на наполнение бюджета за счет взимания налогов и сборов, а

также установления бездотационных тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В рамках инвестиционной модели подразумевается осуществлять хозяйственную деятельность преимущественно на основе реализации инвестиционных проектов

В процессе анализа моделей целесообразно определить как экономическую, так и правовую составляющие каждой модели, поскольку если синтезировать преимущества представленных моделей в соответствии с целью формирования концепции хозяйствования города, то необходимо оценить ее реализуемость в городах Украины как в экономическом, так и правовом аспекте.

Указанные модели следует дополнить моделями хозяйственной деятельности муниципалитетов: коммунальная, коммунально-рентная и муниципально-рентная [16,с.126].

Коммунальная модель, главным элементом которой выступает орган местного самоуправления, осуществляющий как накопление ресурсов, так и их расходование, характеризуется тем, что основную тяжесть затрат при реализации коммунальных (общественных) услуг и потребностей несут жители города (коммуны, общины). Основным ресурсом при этом являются налоги на население. Органы местного самоуправления, выступая главным элементом модели, осуществляют как накопление ресурсов, так и их расходование. Данная модель наиболее приемлема и существует в странах Европы, где права органов местного самоуправления в сфере ведения муниципального хозяйства ограничены.

Коммунально-рентная модель предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории, в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты. Налоги с населения и производителя продукции и услуг на территории города дополняются возможностью использования коммунальной собственности для получения рентных платежей. Другими словами, во главу угла ставится вопрос эффективного управления коммунальной собственностью (в том числе коммунальными землями и природными ресурсами) и получения от ее использования постоянных доходов.

Муниципально-рентная модель предполагает, что основные расходы по обслуживанию интересов населения и по решению проблем местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории. В рамках использования муниципально-рентной модели основное бремя по обслуживанию интересов населения несут органы местного самоуправления. В этих целях как органам местного самоуправления, так и субъектам коммунальной сферы предоставляется возможность стать полноценными хозяйствующими субъектами на своей территории (зарабатывает на своем имущественном комплексе муниципалитет, зарабатывают на своем имуществе при реализации своих

товаров и услуг субъекты коммунальной сферы).

Важнейшей составляющей эффективного хозяйствования выступает формирование и использование рациональной структуры городского хозяйства. При этом необходимо придерживаться пяти основополагающих принципов [17-18].

Первый принцип заключается в формировании такой структуры городского хозяйства, которая обеспечит удовлетворение потребностей города в качественных товарах и услугах (или качественную реализацию определенной социально-экономической функции) при минимуме затрат. Так, снижение бюджетных расходов на содержание объектов недвижимости, используемых в социальной сфере, может быть достигнуто за счет увеличения объемов платных услуг, оказываемых в здравоохранении, образовании, культуре и других сферах, что дает возможность перевести коммунальные предприятия на частичную самоокупаемость. Комплексный подход к регулированию финансово-хозяйственной деятельности коммунальных предприятий (КП) способствует повышению эффективности их деятельности, увеличению чистой прибыли, а значит, и увеличению объемов неналоговых доходов местного бюджета.

Второй принцип предполагает определение структуры городского хозяйства исходя из стратегии его развития (приоритет функций). Если КП не реализуют социально значимые товары или услуги и при этом работают с убытками, то речь должна идти о приватизации, но если они поставлены органами самоуправления в такие условия, что не могут выполнять свои функции социального характера с выгодой для себя и бюджета, то речь должна идти о пересмотре либо тарифов, либо подходов органов самоуправления к ценообразованию услуг или товаров, либо о низком уровне менеджмента.

Третий принцип адаптивности к рыночным отношениям имеет особое значение, потому что по мере становления и развития рыночных отношений в городском хозяйстве изменяется и сокращается функциональная структура управления. При этом органы местного самоуправления должны создавать условия для развития предпринимательства исходя из объективных экономических законов (стоимости, конкуренции, спроса и предложений и т.д.), формировать конкурентную среду с учетом особенностей хозяйствования, ориентированного на решение социально-экономических задач.

Четвертый принцип – сбалансированность полномочий, прав и ответственности органов означает необходимость соблюдения в процессе регулирования деятельности субъектов хозяйствования и управления коммунальным имуществом статуса, сферы компетенции органов местного самоуправления, а также различных форм контроля (в том числе финансового) над деятельностью не только субъектов хозяйствования, но и структурных единиц органов местного самоуправления (в том числе за принятием решений, адекватных ресурсам и потребностям города в области

развития коммунального сектора и воспроизводства коммунальной собственности).

Пятый принцип – прозрачность финансово-хозяйственной деятельности субъектов коммунальной сферы и органов (структур), ответственных за регулирование их деятельности декларирует доступность информации для населения (общественную доступность), открытость подготовки плана развития коммунальной сферы (в рамках бюджетного процесса); транспарентность (прозрачность) отчетности (в том числе бухгалтерской); независимые гарантии достоверности (достоверность бюджетно-налоговой информации о выполнении плана развития коммунальной сферы, налоговых и неналоговых доходах местного бюджета от использования коммунального имущества и деятельности субъектов коммунальной сферы, финансовом состоянии и достоверности их отчетности, которая должна подлежать тщательной и независимой проверке со стороны общественности и независимых аудиторов).

Таким образом, адаптация моделей хозяйствования и следование указанным принципам позволят сформировать такую структуру городского хозяйства, которая обеспечит не только эффективное функционирование, но и устойчивое развитие в соответствии с целями и задачами хозяйствования города.

ГЛАВА 2

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ВЫБОРА ФОРМ И МЕТОДОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

2.1. Формы и методы в механизме хозяйствования города: теоретический аспект

Город представляет собой сложную систему, объединяющую в единое целое социальные и экономические элементы, которые действуют на его территории. При этом социальные элементы образуют социальную подсистему, которая обычно выступает в виде группы людей, достаточно долгое время находящихся в непосредственном контакте и взаимосвязанных организацией, с четко оформленной социальной структурой. Экономические элементы входят в экономическую подсистему города и формируют сферу функционирования производительных сил и экономических отношений, взаимодействие между которыми характеризует совокупность организационных форм и видов хозяйственной деятельности.

Экономическая подсистема города включает три основных звена, а именно экономическую структуру производительных сил, систему экономических отношений и механизм хозяйствования (рис.2.1).

В структуру механизма хозяйствования города включаются соответствующие формы, методы и инструменты хозяйствования [31-32]. Формы хозяйствования предусматривают организацию ресурсов, привлекаемых в процесс хозяйствования города, а также распределение результатов, полученных за счет их использования. Методы хозяйствования позволяют формировать и реализовывать решения по использованию ресурсов в процессе городского хозяйствования. В зависимости от того, как соотносятся доходы и расходы, за счет каких источников они финансируются, различают три основных метода хозяйствования города: бюджетный расчет, хозяйственный расчет, коммерческий расчет [33-34].

Бюджетным расчетом является метод хозяйствования, при котором текущие расходы частично или полностью покрываются за счет бюджета. На этих условиях функционируют бюджетные организации. Бюджетные поступления таких учреждений полностью тратятся в процессе их деятельности. Государство не только частично покрывает текущие расходы таких учреждений путем дотаций, но и осуществляет их бюджетное финансирование.

Предприятия, ориентированные на получение прибыли, в зависимости от возможных источников их увеличения, а также полноты реализации принципов хозяйствования, могут функционировать в условиях как хозяйственного, так и коммерческого расчета. Хозяйственный расчет является методом хозяйствования, при котором расширенное воспроизводство осуществляется за счет собственных средств на основе повышения эффективности использования ресурсов в производстве. Источником роста

прибыли предприятий в условиях хозяйственного расчета является увеличение объемов продаж и снижения себестоимости продукции за счет повышения эффективности использования всех видов ресурсов.

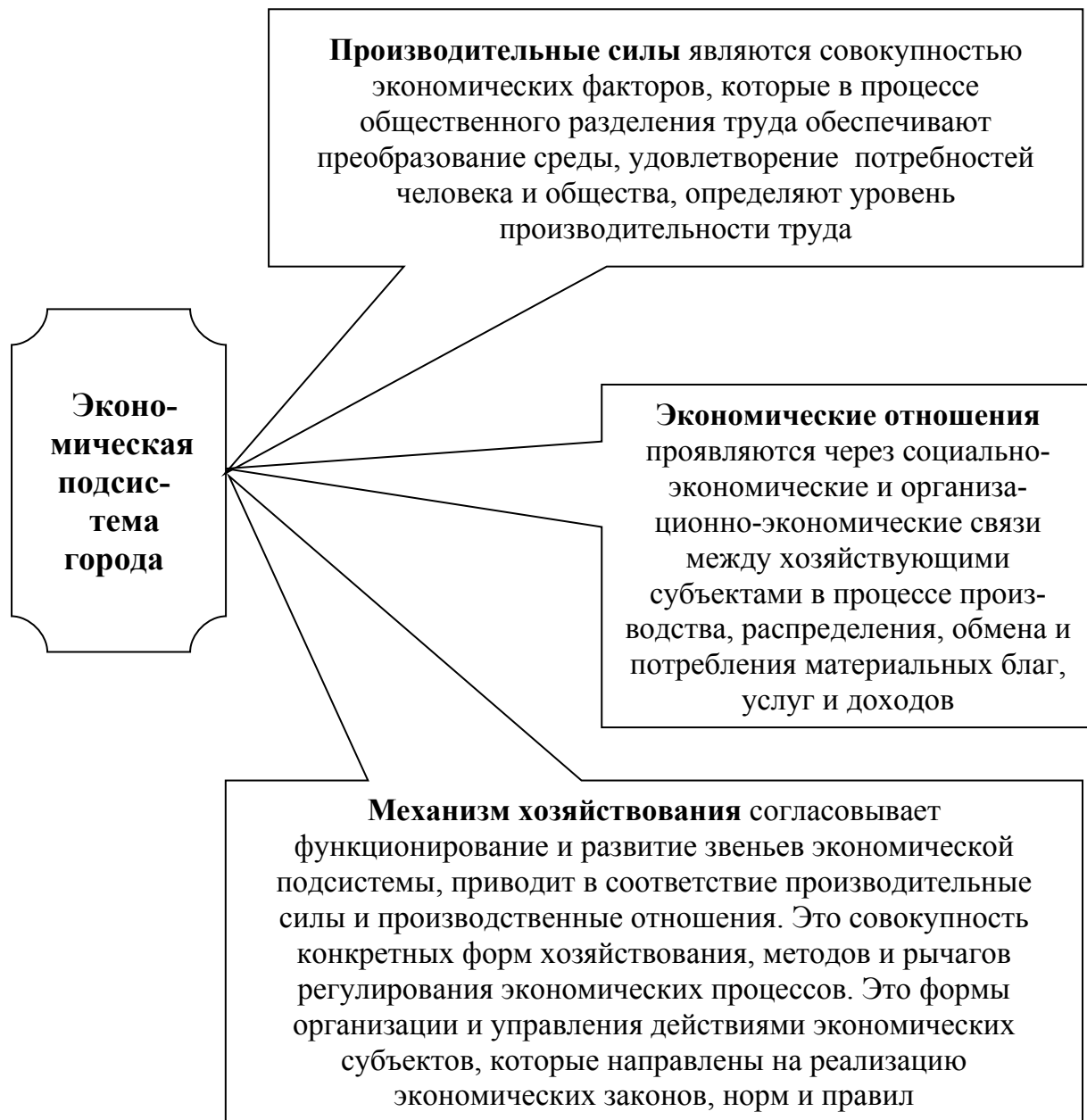


Рис. 2.1. Структура экономической подсистемы города с точки зрения организации процесса хозяйствования

Коммерческий расчет является методом хозяйствования, при котором расширенное воспроизводство осуществляется за счет собственных средств на основе повышения эффективности использования всех ресурсов в производстве, а также путем выгодной продажи выпущенной продукции. Коммерческий расчет является рациональным и высокоэффективным методом финансовой деятельности. Он мотивирует предприятие к поиску дешевых финансовых ресурсов, рационального их размещения, минимизации расходов

и максимизации доходов и прибыли. Основой высокоэффективного хозяйствования в рыночных условиях является осуществление финансовой деятельности на принципах коммерческого расчета.

Формы действия на процессы жизнедеятельности населения и функционирования городского хозяйства весьма разнообразны и включают: бюджетные, налоговые, законодательные, общественно-политические, ресурсные, рыночные, информационные, а также их разновидности и разные сочетания и комбинации.

К ключевым инструментам механизма хозяйствования города относятся управление финансами, выпуск и обращение ценных бумаг органов местного самоуправления, эффективное управление коммунальной недвижимостью и коммунальными предприятиями, привлечение населения к решению местных вопросов социально-экономического развития, разнообразные мероприятия по всесторонней поддержке частного сектора и, прежде всего, малого бизнеса.

Важнейшими отраслями городского хозяйствования является управление деятельностью коммунальных организаций, прежде всего предприятий сферы жилищно-коммунального хозяйства; управление комплексом недвижимости города; развитие на территории города сферы услуг; участие (в формах, разрешенных государством) в рыночном обороте, гражданско-правовых отношениях.

Системное управление коммунальной собственностью включает четыре основных метода: организационно-правовые, организационно-экономические, финансовые и учетно-аналитические.

Организационно-правовые методы заключаются в издании органами и должностными лицами местного самоуправления правовых актов, регулирующих вопросы управления коммунальной собственностью.

Организационно-экономические методы включают ведение реестров имущества, планирования его использования, его инвентаризацию и аудит.

Финансовые методы тесно связаны с экономическими, разница заключается в том, что учитываются и планируются доходы и расходы города.

Учетно-аналитические методы позволяют определить, какого рода деятельность города и какого рода объекты собственности приносят доход, а какие приносят убытки, спрогнозировать их соотношение и с учетом этого предложить оптимальный план развития города.

Структура механизма реализации потенциала хозяйствования города должна отвечать условиям комплексности и системного подхода [14,17]. Комплексный механизм реализации потенциала хозяйствования города обычно включает следующие элементы:

цели хозяйствования, которая раскрывается через критерии хозяйствования (количественный аналог целей);

факторы хозяйствования, на которые осуществляется влияние в интересах достижения поставленных целей;

методы влияния на факторы хозяйствования (инструментарий, способы и технологии достижения поставленных целей);

ресурсы хозяйствования (материально-технические, финансовые, социальные, институциональные и другие ресурсы, при использовании которых реализуется избранный метод хозяйствования и обеспечивается достижение поставленной цели).

Формирование комплексного механизма реализации потенциала хозяйствования города включает четыре этапа. На первом этапе определяются конкретные объекты хозяйствования и цели деятельности этих объектов. В соответствии с принципом измеримости, свойственным стратегическим целям, возникает необходимость трансформации целей в конкретные задания, то есть критерии хозяйствования. Основной целью при этом выступает создание, сохранение, улучшение и оптимальное использование условий для удовлетворения общественных интересов и социально-экономического развития хозяйствующих субъектов на территории города. Процесс определения субъектами хозяйствования подцелей хозяйствования города должен взаимно учитывать интересы населения территории, органов местного самоуправления и государственной власти и субъектов, которые осуществляют финансово-хозяйственную деятельность на территории города.

Критериями эффективного хозяйствования города обычно считается достижение устойчивой динамики следующих показателей: формирование благоприятного хозяйственного климата, повышение конкурентоспособности городской экономики, улучшение городской бизнес-среды, формирование благоприятного социального климата. Кроме того, в качестве критериев возможно использование и других производных показателей, в частности, динамика роста доходной части бюджета, динамика роста заработной платы, динамика роста занятости, динамика роста физического потребления на душу населения.

На втором этапе осуществляется выявление факторов, на которые необходимо влиять, чтобы выполнить задания и достичь поставленных целей. Отмеченными факторами являются свойства и элементы объекта хозяйствования в целом, свойства этих элементов, их связи с другими элементами, связи с внешней средой. Так, потенциал и перспективы развития города находятся в прямой зависимости от внешних и внутренних факторов. К внешним факторам относятся географическое и геополитическое положение территории, климат, макроэкономическая ситуация, тенденции мировой, национальной и региональной экономики и внешней торговли. К внутренним факторам относятся состояние ресурсов (включая население и его квалификацию, оборудование и технологии, недвижимость), финансовые ресурсы, условия хозяйственной деятельности, состояние развития городской инфраструктуры.

Темпы изменений, которые происходят во внутренней и внешней среде функционирования города как социально-экономической системы, значительно превышают темпы совершенствования и адаптации комплексного механизма хозяйствования. В данной ситуации целесообразной представляется организация мониторинга и диагностики изменений, которые

происходят в среде функционирования города с целью своевременного реагирования на изменения через совершенствование и адаптацию комплексного механизма хозяйствования города. Степень согласованности критериев эффективности хозяйствования и факторов хозяйствования можно оценить путем сопоставления планируемых и достигнутых показателей состояния деятельности и ее результатов (расходов, эффектов, эффективности), достижение которых обеспечивается мобилизацией отмеченных факторов.

На третьем этапе устанавливаются методы влияния на факторы хозяйствования. Характер влияния зависит от природы фактора и его восприимчивости к тем или другим методам влияния. С помощью методов экономического влияния формируются ресурсы, необходимые для регулирования процессов в городе, осуществляются практические мероприятия, которые обеспечивают организующее влияние вышестоящих структур на нижестоящие. Методы хозяйствования представляют собой совокупность способов целеустремленного взаимодействия субъектов хозяйствования города и влияния на их деятельность, что обеспечивает согласование интересов взаимодействующих сторон. Согласование интересов взаимодействующих сторон достигается путем выбора определенной совокупности методов и инструментов в соответствии с природой факторов хозяйствования.

На четвертом этапе определяется совокупность необходимых ресурсов хозяйствования, с помощью которых организуется влияние на состояние соответствующих факторов хозяйствования. Под ресурсами хозяйствования понимаются источники влияния на факторы хозяйствования. Эти источники имеют разную природу: финансовую, материальную, социальную, управленческую, материально-техническую, нематериальную или естественную. Источники влияния не являются изолированными, так как образуются в результате взаимного влияния. Ресурсы, как правило, являются ограниченными в рамках конкретного пространственно-временного интервала. В связи с ограниченностью имеющихся ресурсов целесообразно обеспечение их наилучшего (оптимального) использования. Ограничения по ресурсам могут приводить к необходимости пересмотра факторов хозяйствования или методов хозяйствования. А это, в свою очередь, будет требовать изменения ранее установленных целей комплексного механизма хозяйствования города и приведения их в соответствие с реальными возможностями влияния на факторы. Только при наличии такого соответствия можно считать, что группа факторов, влияние на которые может дать реальные результаты, выявлена. Таким образом, в практике функционирования города механизм реализации его потенциала хозяйствования изменяется в соответствии со стратегией хозяйствования путем согласования всех выбранных ранее составных элементов механизма хозяйствования. Реальный механизм хозяйствования всегда конкретен, поскольку направлен на достижение определенной цели, которая

обеспечивается путем использования конкретных инструментов и привлечения конкретных ресурсов.

В частности, механизм реализации потенциала хозяйствования коммунальной инфраструктуры города должен обеспечить:

соблюдение принципов и условий хозяйствования в коммунальной инфраструктуре города, включая принципы инициативы и самостоятельности; структуры и взаимосвязи; приоритетных заданий и направлений; инвестиционной привлекательности; социальной защиты и справедливости; взаимного доверия и ответственности; инновации и модернизации; научности;

учет организационных особенностей хозяйствования (включая организационную структуру, систему планирования, координацию и регулирование, организацию труда, информационное обеспечение и контроль, программно целевое управление, организационные и экономические рычаги, в частности экономические нормативы, цены, тарифы, стимулы, налоги, кредиты);

формирование эффективных взаимосвязей между субъектами реализации хозяйственных решений на уровне городского совета, а также понимания сущности экономических отношений участников в сфере предоставления коммунальных услуг на основе взаимодействия и реализации экономических потребностей и интересов населения города.

Как совокупность форм и методов формирования, функционирования и регулирования всех элементов экономической подсистемы города, хозяйственный механизм города является механизмом реализации его экономических интересов в процессе функционирования и развития. При этом необходимо отметить, что функционирование и экономическое развитие города является феноменом, который отражается через деятельность хозяйствующих субъектов. На уровне города управление экономическим развитием заключается, прежде всего, в обеспечении рациональным использованием всех видов ресурсов и естественных богатств, минимизации расходов. Поэтому достижение результативности в хозяйственной сфере города заключается в установлении пропорций разных сфер экономической деятельности, а также создании условий эффективного функционирования и развития предприятий разных форм собственности. При этом город осуществляет прямое управление деятельностью предприятий коммунальной собственности и регулирование деятельности предприятий некоммунальной собственности.

В настоящее время используются три основных метода хозяйствования коммунальных предприятий: хозяйственный расчет; коммерческий расчет и внутрифирменный расчет.

Механизм хозяйствования города находит отображение в деятельности коммунальных коммерческих предприятий. При этом хозяйственный механизм предприятий включает формы его внешних взаимосвязей, а также хозяйственные формы, которые отображают отношение собственности и материальных интересов на уровне структурных внутрихозяйственных

звеньев.

На рис.2.2 представлена структуризация механизма хозяйствования коммунальных коммерческих предприятий города в контексте определения условий обеспечения его эффективного функционирования.

Следует отметить, что организационная и экономическая звенья механизма хозяйствования коммунальных коммерческих предприятий предусматривают использование таких методов хозяйствования, которые обеспечивают эффективное функционирование и устойчивое развитие на основе использования принципов экономической самостоятельности предприятия и его структурных подразделений, формирование товарно-денежных взаимоотношений между ними и материальной заинтересованности в конечных результатах труда. Он должен создавать эффективную систему мотивации для обеспечения активного участия в трудовой деятельности всех участников производства, интенсивного характера труда, заинтересованности в высокоэффективном производстве.



Рис.2.2. Структуризация механизма хозяйствования в контексте определения условий его эффективного функционирования

Экономический механизм хозяйствования на коммунальных коммерческих предприятиях позволит получать эффект лишь при поддержке

оптимального размера и рациональной специализации предприятия и его подразделений, а также достаточной обеспеченности ресурсами производства [10, 18,33].

В состав организационно-экономического механизма хозяйствования коммунальных коммерческих предприятий города включаются следующие элементы:

создание единых экономических условий хозяйствования для всех подразделений предприятия;

организация планирования экономического и социального развития предприятия и его подразделений;

организация хозрасчетного самоконтроля производственно-финансовой деятельности в подразделениях и на предприятии;

организация взаимовыгодных отношений предприятия и его подразделений между собой, с поставщиками, а также с потребителями продукции и услуг;

система оплаты и материального стимулирования работников, обеспечивающая заинтересованность их в конечных результатах труда;

организация взаимоотношений предприятия с финансово-кредитными и налоговыми органами, страховыми компаниями;

правовое регулирование производственно-финансовой деятельности предприятия;

организация маркетинговой деятельности предприятия.

Указанные элементы организационно-экономического механизма хозяйствования объединяет главный его принцип – самостоятельность в хозяйственной сфере, то есть осуществление производственных, финансовых и других процессов по своему усмотрению, но, понятно, с обязательной ответственностью за последствия своих действий [8,13,33].

В практике хозяйственной деятельности предприятий эти элементы находятся в тесной взаимосвязи. И каждый из них не может быть заменен другим. Такой комплекс элементов организационно-экономического механизма хозяйствования предприятия должен обеспечить: эффективное, устойчивое развитие производства, при экономии материально денежных расходов и сокращении потерь продукции на всех стадиях производства, транспортировки, хранения, переработки, реализации; полное использование производственных ресурсов, внедрения в производство достижений науки и передовой практики [32-33].

Для эффективного функционирования организационно-экономического механизма хозяйствования необходимо придерживаться следующих требований:

элементы экономического механизма, принятые на разных уровнях управления (города, коммунального предприятия, подразделения коммунального предприятия), должны не противоречить один другому, а взаимно дополнять, развивать, конкретизировать, обогащать их;

механизм хозяйствования должен быть предельно простым для

понимания персонала;

критерием эффективности организационно экономического механизма хозяйствования должен быть максимум продукции на единицу производственных ресурсов;

любой элемент организационно-экономического механизма, который внедряется в практику, должен проходить экспериментальную проверку.

Кроме того, целесообразен учет действия совокупности факторов, которые должны быть совместимы для обеспечения роста потенциала системы, результативности использования ресурсов, а также обеспечения устойчивости развития. Следует отметить, что преобладание цели устойчивого развития и обеспечения определенного уровня доходов предприятия над целью максимизации прибыли не снижает требований к рациональному использованию ресурсов как важному условию обеспечения эффективности ведения хозяйства. Это оказывает влияние на формирование решений относительно повышения эффективности хозяйствования по результатам анализа и оценки деятельности.

2.2. Оценка эффективности форм и методов, используемых в процессе хозяйствования города

Эффективность хозяйствования города в целом должна обеспечить такое соотношение между результатами и расходами привлеченных в процесс производства ресурсов, которое содействует последующему развитию и экономическому росту. Эффективность хозяйствования во многом зависит от форм и методов, которые используются в процессе хозяйствования, поскольку именно они определяют состав, структуру и объем привлеченных ресурсов и их использование в процессе хозяйствования.

Экономическая эффективность как категория экономической науки является основой для формирования количественных критериев ценности принимаемых решений в процессе хозяйствования [35-36]. Такие наиболее существенные характеристики процесса хозяйствования, как целостность, многомерность, динамичность и взаимосвязь его разных сторон находят отображение в категории «экономическая эффективность». При этом необходимо адекватное реагирование на подвижность внешней среды, ориентация как на стабильное, так и динамическое состояние системы, а также учет взаимодействия компонентов социальной и экономических структур. Многообразие проявлений экономической эффективности хозяйствования оказывается в том, что она имеет три стороны проявления: обусловлена ресурсами системы, создает возможности для получения дохода и прибыли, а также является результатом профессиональной и успешной компетентной управленческой деятельности.

Эффективность хозяйствования – это комплексное отображение конечных результатов использования факторов за определенный промежуток времени. В зарубежной практике для определения результативности

хозяйствования обычно применяется термин “производительность системы”, под которым понимают эффективное использование ресурсов (труда, капитала, земли, материалов, энергии, информации) при производстве товаров и предоставлении услуг [35, с.45]. Таким образом, эффективность хозяйствования и производительность системы в сущности синонимы, которые характеризуют одни и те же результаты деятельности.

Понятие «эффективность хозяйствования» применяется для аналитических оценок и управленческих решений. В связи с этим важным является выделение по отдельным признакам (классификация) соответствующих видов эффективности, каждый из которых имеет определенное значение для системы хозяйствования. Как основа для построения количественных критериев ценности принимаемых решений экономическая эффективность используется для формирования материально-структурной, функциональной и системной характеристик процесса хозяйствования.

Следует отметить, что в теории эффективности проблема критерия и показателей эффективности наиболее дискуссионная [36-38]. Критерий, как атрибутивный элемент экономической категории эффективности, является основным, принципиальным признаком, с помощью которого осуществляется определение экономической эффективности, и выступает средством оценки и сравнения различных состояний, случаев, вариантов функционирования одной и той же системы, а также разных экономических систем между собой. Абсолютного, раз и навсегда данного, критерия эффективности экономической системы не существует. Критерий, как основной признак, для определения эффективности должен отражать качественную сторону ее содержания. Критерий же, как мера эффективности, должен иметь соответствующую количественную определенность.

Среди специалистов существуют разные точки зрения по вопросу о необходимости использования одного или нескольких критериев для определения эффективности функционирования экономических систем. Первая группа ученых выражает точку зрения о том, что невозможно определить эффективность экономической системы с помощью лишь единого критерия эффективности. Подобный подход обосновывается тем, что большинство экономических систем характеризуются как сложные с множеством иерархических подсистем, носят многоцелевой характер, а потому не помещаются в рамки одноцелевой модели. На основе этого и делается вывод о необходимости совокупности критериев измерения и оценки эффективности. Вторая группа экономистов придерживается противоположной точки зрения. Они исходят из причинно-следственной связи между целью и критерием и считают, что возможность формирования для любой экономической системы единой конечной цели обуславливает существование единого критерия эффективности функционирования экономических систем. Существование единого общего критерия, который характеризует и отличает экономическую систему как целое, предусматривает

возможность и необходимость ее исследования с помощью совокупности отдельных критериев, соответствующих элементам (подсистемам) экономической системы. При этом все отдельные критерии должны сводиться к одному общему. Отмеченное положение отвечает принципам целостности системы, поэтому второй подход является более обоснованным и имеет больше сторонников, чем первый.

Для оценки эффективности хозяйствования используются соответствующие показатели. Прямое назначение показателя заключается в отображении, проявлении объективной и адекватной характеристики состояний, процессов, тенденций развития исследуемого объекта, а не в управлении состоянием или процессом, не в изменении последних. Показатель должен нести объективные, верные, насыщенные, по возможности наиболее полные сведения процессов, которые изучаются, явлений, тенденций их развития.

Показатели экономической эффективности являются моделями соответствующего уровня, которые должны объективно и адекватно отображать исследуемые составляющие экономической эффективности. Показатель как модель должен определять, что, где, когда и каким образом необходимо количественно измерять. Обобщающий показатель эффективности функционирования экономической системы складывается под воздействием вполне определенных экономических и других факторов. Факторы – это элементы, причины, которые влияют на данный показатель или на ряд показателей. В таком понимании экономические факторы, как и экономические категории, отображаются показателями, носят объективный характер. С точки зрения влияния факторов на данное явление или показатель нужно различать факторы первого, второго ..., n-го порядков.

Уровень экономической и социальной эффективности деятельности зависит от многих факторов. Поэтому для практического решения задач управления эффективностью важное значение имеет классификация факторов ее роста по определенным признакам, в частности:

- видам расходов и ресурсов (источникам повышения);
- направлениям развития и совершенствования производства (деятельности);
- месту реализации в системе управления производством (деятельностью).

Практически наиболее важной является классификация факторов эффективности по месту реализации в системе управления деятельностью. При этом целесообразно выделение внутренних и внешних факторов, а также деление совокупности внутренних факторов, на так называемых твердых (имеющих физические параметры) и мягких (которые не имеют физических параметров, но играют важную роль в экономическом управлении). Возможные направления реализации внутренних и внешних факторов повышения эффективности деятельности экономической системы отличаются по силе влияния, мере использования и контроля. Тот или иной субъект хозяйствования может и должен постоянно контролировать процесс

использования внутренних факторов путем разработки и последовательной реализации собственной программы повышения эффективности деятельности, а также учитывать влияние на нее внешних факторов. В связи с этим возникает необходимость конкретизировать направление действий для использования основных внешних и внутренних факторов повышения эффективности деятельности субъектов хозяйствования.

Лишь умелое и комплексное использование всей системы факторов обеспечивает достаточные темпы роста эффективности хозяйствования. При этом обязательность учета внешних факторов является менее жесткой, по сравнению с учетом влияния внутренних факторов эффективности.

Как уже отмечалось, хозяйствование города с точки зрения подходов к оценке его эффективности целесообразно рассматривать в контексте того, что город выступает организатором и участником хозяйственных отношений и поэтому хозяйствование города рассматривается как управление объектами коммунальной собственности, принимающими участие в хозяйственном процессе, а также регулировании деятельности субъектов не коммунальной собственности. Оценка эффективности хозяйствования при этом отражается через показатели оценки эффективности управления коммунальными ресурсами города, включенными в хозяйственный оборот. Особо это касается предприятий, организаций и учреждений прямого подчинения органам местного самоуправления или двойного подчинения, финансируемых за счет средств местного бюджета, дотаций и субвенций госбюджета Украины, осуществляющих свою деятельность на условиях полного или частичного хозрасчета.

Управление коммунальными ресурсами в процессе хозяйствования города включает анализ и оценку финансово-экономического состояния использования земельных ресурсов территориальной громады; аренду объектов коммунальной собственности и имущественных комплексов; управление коммунальными предприятиями на основе оценки результатов хозяйственной деятельности. Оценка эффективности управления коммунальной недвижимостью в процессе хозяйствования города осуществляется с использованием модели оптимизации дохода от аренды недвижимости на основе формирования реестра недвижимости и решения задач нелинейного программирования для локальных и интегральных отрезков времени, когда доход от использования недвижимости максимизируется.

Оценку эффективности хозяйствования коммунальных коммерческих предприятий целесообразно осуществлять на основе оценки эффективности использования ресурсов с применением матричных моделей, которые позволяют проанализировать эффективность использования производственных ресурсов и финансовых результатов, а также оценить изменение ресурсоемкости и интегрального показателя за счет изменений в использовании основных и оборотных средств и средств на оплату труда.

Таким образом, для оценки эффективности использования коммунальных ресурсов в процессе хозяйствования города целесообразно применение

системы показателей ресурсоотдачи, которые включаются в соответствующую модель, построенную на основе системного и факторного анализа.

Отмеченная модель должна учитывать систематизацию подходов к определению видов эффективности (по отношению к результатам, сравнимости, взаимодействию эффектов, меры повторяемости эффекта, меры распространения эффекта, критериев и факторов внутренней и внешней среды, влияющих на эффективность) и обеспечивать обоснование и принятие решений по повышению ресурсоотдачи составляющих коммунальных ресурсов как важнейшего показателя эффективности хозяйствования города.

Для анализа и оценки эффективности использования ресурсов коммунальной собственности используются различные инструменты и методы. Оценка эффективного использования коммунальных ресурсов, прежде всего, должна быть комплексной. Специфика комплексной оценки заключается в том, что ее получают для гармонизации результатов комплексного экономического анализа. В ней содержатся обобщенные выводы о деятельности объекта, которые базируются на принципе системности.

Для оценки состояния ресурсов коммунальной собственности используется система показателей, в основу конструирования которой должна быть положена структурная модель, учитывающая как фактическую динамику, так и планируемый результат.

Для любой оценки коммунальных ресурсов имеет значение выбор критерия. При этом критерии оценки эффективного использования ресурсов коммунальной собственности должны отображать главную цель – соответствие потребностям территориальной громады города.

Следует отметить, что совокупность оценочных принципов, показателей, критериев и методов, составляет методологию оценки. В общем виде методологию оценки можно представить как последовательность таких действий, как: формирование категорий, разработка показателей, установление критерия сравнения; выбор способа оценки, получения результата оценки [37, с.20]. Коммунальные ресурсы можно оценить с помощью таких основных групп показателей: результативности – отношения фактического результата к плановому, экономии – отношение плановых расходов к фактическим и эффективности – отношения результата к расходам и ресурсоотдачи – отношение чистого дохода (или его приросту) от использования ресурсов ко всей сумме ресурсов (или их приросту).

Ресурсоотдача непосредственно связана с интенсификацией, под которой понимается повышение интенсивности производства путем более полного использования каждой единицы ресурсного потенциала, который достигается за счет роста производительности труда, лучшего использования материалов, повышения отдачи основных фондов.

Ресурсоотдача при этом рассчитывается как совокупность прироста продукции на 1% прироста ресурсов. Если комплексная оценка больше 1, это свидетельствует об эффективности использования ресурсов, появляется относительная экономия, при значении комплексной оценки меньше 1 –

ресурсы используются неэффективно, происходит их перерасход. Эти показатели позволяют определить величину относительной экономии или перерасхода ресурсов по виду ресурсов.

Совокупными показателями, характеризующими относительную эффективность/неэффективность работы, выступают показатели экономической и социальной эффективности. В общем виде все показатели измерения эффективности могут быть разделены на технические (или социальные) и экономические.

Показатели экономической эффективности использования коммунальных ресурсов измеряются как соотношение результатов к расходам. При этом необходимо учитывать, насколько эффективность выросла за счет понесенных расходов, а насколько – за счет других факторов.

Рассчитать экономическую эффективность с достаточной точностью значительно сложнее, чем техническую, из-за многоаспектности оценки расходов. Однако при этом необходимо учитывать важность результатов многомерной оценки. Все планируемые действия по повышению эффективности должны проверяться на соответствие критерия того, можно ли с их помощью получить необходимые результаты с минимальными расходами. При этом расходы на осуществление мер по повышению эффективности не должны превышать ожидаемый позитивный эффект.

Исследование результатов процесса управления ресурсами коммунальной собственности по источникам формирования, динамике и структуре поступлений в местные бюджеты от использования ресурсов коммунальной собственности позволили выявить диспропорции в структуре доходов местных бюджетов от использования ресурсов территориальной громады, что свидетельствует о несоответствии методов управления ресурсами коммунальной собственности рыночным условиям и требует разработки новых подходов к управлению и прогнозированию поступлений от использования коммунальной недвижимости.

В процессе анализа определено, что ресурсы коммунальной собственности представляют собой возможность получения дополнительных средств для расширенного воспроизводства социальной, инженерно-транспортной и природоохранной инфраструктуры города путем как предоставления права аренды и застройки земельных участков и недвижимости, так и продажи их частным лицам.

Однако внедрение отмеченных механизмов использования ресурсов территориальной громады города сдерживается несоответствием контроля над поступлением и перерасчетом арендной платы, недоработкой механизмов изъятия земельных участков и недвижимости у недобросовестных пользователей.

Состояние учета земли и недвижимости, осуществляемое в настоящее время, незавершенность инвентаризации коммунальной собственности, отсутствие документов на право собственности или пользования землей и недвижимостью, неполное проведение денежной оценки земель и

недвижимости, несвоевременное оформление документов на коммунальную собственность, неправильное заключение договоров на аренду существенно усложняют порядок вычисления и получения платы за пользование коммунальным имуществом, приводят к снижению доходности местных бюджетов.

Оценка эффективности управления ресурсами коммунальных предприятий предполагает комплексное использование методов имущественного и финансово-экономического анализа. Результаты оценки свидетельствуют о недостаточной эффективности использования ресурсов этими предприятиями, что подтверждают низкие показатели прибыльности, ресурсоотдачи и рентабельности. Также негативным моментом деятельности коммунальных предприятий Донецкой области является рост износа основных фондов и соответствующее сокращение их пригодности.

Вложенные средства в расширение производственно-хозяйственной деятельности не окупаются, что свидетельствует о проблемах в управлении коммунальными предприятиями и необходимости их решения.

Таким образом, необходимость управления коммунальной собственностью предопределена наличием также ряда нерешенных проблем, которые возникают при управлении коммунальной собственностью.

Одной из основных проблем управления коммунальной собственностью выступает противоречие между социальными целями деятельности органов местного самоуправления и рыночной средой, в которой они действуют [39, с.36]. Исходя из того, что основным средством связи местных органов с внешней экономической средой является финансовая составляющая коммунальной собственности, то увеличение доходов местного бюджета поможет в значительной степени ликвидировать упомянутое противоречие.

Преодоление указанных проблем во многом зависит от эффективности механизмов управления коммунальными ресурсами городского хозяйства, которые учитывают постоянное усложнение отмеченного процесса. Разработка комплексной информационной модели управления коммунальными ресурсами городского хозяйства на основе системного подхода создаст предпосылки повышения эффективности их использования и будет способствовать сбалансированности социально-экономического развития города.

2.3. Модели выбора эффективных форм и методов хозяйствования города

Выбор с точки зрения экономической теории и теории управления включает: выбор цели, средств достижения, партнеров, ресурсов, правил поведения на рынках факторов производства, путей предотвращения несостоятельности. Задача выбора решений предполагает построение механизмов выбора, который реализует на множестве альтернатив принципы

рациональности. При этом важную роль играют вопросы регулирования экономических процессов, устойчивости и равновесия. Основными факторами регулирования экономических процессов выступают спрос и предложение, конкуренция и ценообразование. Их дополняет регулирование, которое проявляется в планировании, организации производства, координации деятельности. Применительно к формам и методам хозяйствования города задача заключается в выборе эффективной структуры рентаобразующих коммунальных ресурсов, позволяющей получать их максимальную ресурсоотдачу, формировании и принятии решений по управлению организационным и экономическим потенциалом коммунальных предприятий по результатам анализа и оценки их деятельности [40-41].

Выполним формализацию задачи управления коммунальным ресурсом – нежилым фондом недвижимости. При этом процесс управления коммунальным нежилым фондом недвижимости может быть разбит на следующие операции с ним: продажу, аренду, возвращение из аренды.

Первые две операции являются управленческими воздействиями, последняя – автоматической, она является следствием второй.

Введём множество X – реестр – объектов недвижимости, которые находятся (или находились) в коммунальной собственности с учётом их состояния на момент t :

$$X(t) = \{x_i(t)\}_{i=1,N},$$

где $x_i = (v_i; T_i; \Delta T_i; f_i)$;

v_i – характеристика объекта x_i ;

T_i – время заключения договора продажи/аренды;

ΔT_i – срок действия договора продажи/аренды;

f_i – функция определения платы за объект x_i .

Параметры $v_i, T_i, \Delta T_i, f_i$ обладают такими свойствами:

для объектов, пребывающих в коммунальной собственности, $T_i = 0$ (пользуясь тем, что реальные значения T_i всегда неотрицательны, мы можем дополнительно ввести $T_i < 0$ для объектов, операции по продаже или аренде которых запрещены);

поскольку продажа объекта с формальной точки зрения может восприниматься как аренда на бесконечный период времени, то для единообразия, в случае продажи объекта x_i постулируется $\Delta T_i = +\infty$.

Также в случае продажи для функции $f_i(t)$ справедливо:

$$T_i \leq t \leq T_i + \bar{T}_i : f_i(t) > 0;$$

$$t > T_i + \bar{T}_i : f_i(t) = 0,$$

где \bar{T}_i – оговоренный договором период выплаты стоимости объекта;

вид функции $f_i(t)$ в случае аренды объекта x_i подобен выражению при его покупке:

$$T_i \leq t \leq T_i + \Delta T_i : f_i(t) > 0;$$

$$t > T_i + \Delta T_i : f_i(t) = 0,$$

где ΔT_i – (как уже упоминалось выше) срок действия договора аренды.

Множество проданных в период t объектов обозначим $X_s(t)$, сданных в аренду – $X_a(t)$. Они определяются следующим образом:

$$\begin{aligned}
 X_s(t) &= \{x_i\}_{i=1,N} \subset X : \\
 &T_i(\tau | \tau \neq t) = 0, T_i(t) = t; \\
 &\Delta T_i(\tau | \tau \neq t) = 0, \Delta T_i(t) = +\infty; \\
 &f_i(\tau | \tau \notin [t; t + \bar{T}_i]) = 0, f_i(\tau | \tau \in [t; t + \bar{T}_i]) > 0. \\
 X_a(t) &= \{x_i\}_{i=1,N} \subset X : \\
 &T_i(\tau | \tau \neq t) = 0, T_i(t) = t; \\
 &\Delta T_i(\tau | \tau \neq t) = 0, \Delta T_i(t) = \bar{T}_i; \\
 &f_i(\tau | \tau \notin [t; t + \Delta T_i]) = 0, f_i(\tau | \tau \in [t; t + \Delta T_i]) > 0.
 \end{aligned}$$

Таким образом, продажа, аренда и возвращение из аренды в период t объектов реестра приводят к следующим изменениям параметров:

при продаже x_i

T_i изменяет своё значение с 0 на t ;

ΔT_i – с 0 на $+\infty$;

$f_i(t), f_i(t+1), \dots, f_i(t + \bar{T}_i)$ – с 0 на некоторую положительную величину;

при аренде x_i

T_i изменяет значение с 0 на t ;

ΔT_i – с 0 на положительную величину – количество периодов аренды;

$f_i(t), f_i(t+1), \dots, f_i(t + \Delta T_i)$ – с 0 на некоторую положительную величину

(не обязательно одну и ту же) – арендную плату;

при истечении срока аренды ($t > T_i + \Delta T_i$) – возвращении объекта x_i из аренды T_i , ΔT_i и $f_i(t), f_i(t+1), \dots$ обнуляются.

Следует отметить, что предложенная модель не накладывает никаких ограничений на возможность осуществления (описания) отложенных операций по продаже/аренде. Единственным нюансом в этом случае является то, что в момент заключения договора t значение $T_i(t)$ изменится не на t , а на некоторое $\bar{t} > t$, то есть неотложенная операция может считаться частным случаем.

Управление недвижимостью коммунальной собственности предполагает продажу, аренду и возвращение из аренды. Первые два действия являются управленческими, последняя – это следствие второй.

Решение поставленных задач зависит от конкретного вида функции и значений параметров, включая характеристику объекта; время заключения договора; срок действия договора; определение платы за объект; пределы планируемого дохода от продажи/аренды недвижимости и др. Во многих ситуациях удовлетворительный результат может быть получен с помощью симплекс-метода, однако в общем случае необходимость достижения качественного решения диктует использование более общих методов нелинейного программирования. Применение указанного подхода позволяет прогнозировать поступление от использования коммунальных земель и недвижимости.

Выбор решений, направленных на повышение эффективности использования ресурсов коммунальных предприятий с учетом реализации задач

реформирования жилищно-коммунального хозяйства, предполагает обеспечение безубыточного функционирования предприятий коммунальной собственности путем поиска и привлечения резервов по результатам анализа и оценки хозяйственной деятельности [38, 40].

При этом исходят из того, что хозяйственная деятельность предприятия характеризуется множеством показателей, отражающих эффективность использования трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов. Всего их насчитывается около 50. Их количество и несовпадение частных динамик вызывают необходимость построения оценок эффективности производственно-хозяйственной и финансовой деятельности по определенному критерию.

Основным методом, используемым при построении оценки, является сравнение. Оно заключается в сопоставлении фактических результатов с выбранным эквивалентом и осуществляется либо путем вычитания из фактического значения показателя его базисного значения, либо путем деления фактического значения на базисное значение показателя.

Полученные отклонения фактических значений показателей от базисных являются объектом дальнейшего изучения. Производится оценивание результатов сравнения, итогом которого будет сама оценка – обобщающая качественно-количественная характеристика результатов хозяйственной деятельности.

Методы оценивания результатов сравнения можно подразделить на методы построения интегрального показателя, объединяющего в себе тем или иным образом набор исследуемых конкретных показателей и методы прямого обобщения результатов сравнения показателей.

Принципы формирования оценок заключаются в следующем.

Объективность предполагает сопоставимость данных и соблюдение их комплексного подхода, что обеспечивается разложением показателя на составляющие или соединением динамик частных характеристик в динамику сводного и обобщающего показателя.

Своевременность выражается в необходимости оценки для принятия решения в реальном масштабе времени, пока оно остается актуальным.

Учет темпов динамики эффективности предполагает, что растущая эффективность снижающимися темпами оценивается отрицательно не потому что она растет, а потому что темпы роста снижаются. А снижающая эффективность при затухающих темпах падения оценивается положительно.

Принцип экстремума параметров системы в целом над экстремумом ее части означает то, что деятельность любого звена системы должна получать оценку, исходя из интересов системы в целом. В результате происходит синтез показателей микро- и макроуровня, а оценка высшего уровня получает общеэкономическое значение.

Комплексность оценки – это одновременное согласованное изучение совокупности показателей, отражающих многие аспекты хозяйственных процессов, которые содержат обобщающие выводы о результатах

деятельности предприятия на основе выяснения качественных и количественных отличий от базы сравнения.

Оценка как аналитическая процедура предполагает использование критерия ее построения. Под критерием следует понимать желательный вид экстремума показателя, выражающего основную функцию объекта или процесса, или указание на характер соотношения динамики отдельных показателей. Без критерия невозможно дать оценку уровня и динамики показателя или хозяйственной системы. По количеству критериев различают:

монокритериальные оценки, когда применяется один единственный критерий и существует опасность недоучета каких-либо качеств объекта;

поликритериальные оценки предполагают оценивание объекта одновременно с использованием нескольких критериев, что может вызвать сложности, связанные с необходимостью объединения частных оценок отдельных показателей или сторон деятельности объекта. Это преодолевается либо представлением объекта оценки и базы сравнения в многомерном пространстве с числом измерений, равным числу критериев, либо конструкцией функции всех переменных, экстремума которых требуется достичь, что в конечном итоге сводится к монокритериальности.

В результате оценки выявляются возможности обеспечения опережающего роста результата в сравнении с затратами, т.е. экономические и коммерческие резервы. Выявление и вовлечение экономических резервов направлено на повышение эффективности как предприятия, так и экономической системы в целом. Коммерческие резервы в отличие от экономических, обусловлены действием рыночных механизмов.

Оценка результатов хозяйственной деятельности коммунальных коммерческих предприятий осуществляется на основе использования матричных методов [42, с.123]. На рис. 2.3 представлена матрица для исследования изменения показателей оценки производственно-хозяйственной деятельности. Матрица позволяет всесторонне оценить изменение количественных и качественных характеристик функционирования предприятия, раскрывает эффективность производства, использования производственных ресурсов, затрат на производство и влияние факторов, которые обусловили эти изменения, а также выявить внутрипроизводственные резервы.

Показатели данной матрицы рассчитываются по формулам:

$$\Delta y_i^a = \Delta a \cdot \frac{1}{b^1}; \quad \Delta y_i^b = \Delta b \cdot \frac{a^0}{b^0 b^1},$$

где Δy_i – изменение i -го частного показателя оценки;

Δa – изменение величины показателя, находящегося в числителе;

Δb – изменение величины показателя, находящегося в знаменателе;

a^0, b^0, b^1 – значение этих показателей соответственно в базисном и отчетном периодах.

Частные показатели эффективности рассчитываются традиционными методами, а интегральный по следующей формуле:

$$I_e = \frac{1 - (Me + Ee + Am + Ze)}{Fe + Kz + Ze + Ee}$$

Принцип построения матрицы следующий.

Первый столбец и строка матрицы включают исходные данные для анализа – значения показателей, образующих систему комплексной оценки хозяйственной деятельности, соответственно в базисном и анализируемом периоде.

		Анализируемый период															
		Ie	Re	Ce	Or	Kz	Me	Os	Ee	Ze	Te	Cz	Am	Fe	Ka		
Б а з и с н ы й п е р и о д		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		
		Блок 1				Блок 2											
		Ie	1	изменение интегрального показателя за счет изменения ресурсоемкости и затрат на 1 грн продукции			оценка эффективности использования производственных ресурсов и финансовых результатов производства, резервов достижения желаемого уровня прибыли										
		Re	2														
		Ce	3														
		Блок 3				Блок 4											
		Or	4	изменение ресурсоемкости за счет изменения в использовании основных фондов, оборотных средств и зарплаты			абсолютное изменение исходных показателей и расчет их влияния на уровень использования оборотных средств и средств на оплату труда, величины амортизационных отчислений на единицу продукции										
		Kz	5														
		Me	6														
		Os	7														
		Ee	8														
		Ze	9														
		Te	10														
		Cz	11														
		Am	12														
Fe	13																
Ka	14																
		15	общее изменение интегрального показателя по факторам														

Матрица включает следующие показатели: интегральную оценку (Ie); ресурсоемкость (Re); затраты на 1 грн продукции (Ce); оборачиваемость ресурсов (Or); коэффициент загрузки оборотных средств (Kz); материалоемкость (Me); оборачиваемость оборотных средств (Os); энергоемкость (Ee); зарплатоемкость (Ze); трудоемкость (Te); среднюю зарплату на единицу продукции (Cz); амортизацию на 1 грн продукции (Am); фондоемкость (Fe); коэффициент износа основных фондов (Ka).

Рис. 2.3. Матрица комплексной оценки эффективности производственно-хозяйственной деятельности

Диагональные элементы матрицы характеризуют абсолютную величину изменения этих показателей. Вверх от главной диагонали матрицы осуществляется расчет влияния изменения исходных показателей на такой обобщающий показатель оценки, как затраты на гривню производимой продукции (2-я строка и далее), влияние этого изменения на уровень эффективности производства (3-я строка). Влево от главной диагонали

осуществляются аналитические расчеты по определению влияния изменения исходных показателей сначала на ресурсоемкость производства (3-й столбец), а затем и на уровень его эффективности (первый столбец).

В матрице выделяются 4 блока. Элементы первого из них (строка 1-3, столбец 1-3) раскрывают изменение интегрального показателя оценки под воздействием увеличения или снижения уровня обобщающих показателей оценки, т.е. за счет изменения величины затрат на 1 гривню продукции и ресурсоемкости производства.

Элементы второго блока (строки 1-3, столбцы 4-14) характеризуют увеличение выхода целевой продукции за счет углубления переработки сырья, сокращения потерь, совершенствования структуры продукции, изменения норм расхода материалов и энергии, норм затрат труда и предметов труда, т.е. за счет внутренних резервов производства. Именно изменение этих показателей является выходной информацией блока и служит исходной информацией для проведения расчетов во всех остальных блоках системы экономического анализа.

Третий блок матрицы (строки 4-14, столбцы 1-3) образуется из элементов, раскрывающих изменение ресурсоемкости производства, а затем и интегрального показателя его оценки за счет воздействия на них изменений в использовании оборотных средств и основных фондов, а также в использовании средств, авансированных на оплату труда. Кроме того, в этом блоке осуществляется разложение исследуемых показателей изменений в использовании отдельных ресурсов производства на составляющие, т.е. вскрывается воздействие на величину ресурсоемкости производства и уровень его эффективности изменений в использовании сырья и материалов, норм запасов материальных ценностей, рабочей силы и уровня оплаты труда.

В четвертом блоке матрицы (строки и столбцы с 4-го по 14-й) помимо определения абсолютного изменения исходных показателей рассчитывается влияние перечисленных выше факторов на уровень использования оборотных средств, средств оплаты труда, изменения величины амортизационных отчислений, приходящихся на единицу продукции.

Последняя, 15-я строка матрицы, предназначена для определения суммарного изменения уровня интегрального показателя оценки под воздействием изменения величин частных показателей.

Следовательно, можно утверждать, что совокупность выходных показателей матрицы образует систему показателей измерения эффективности производства и оценки хозяйственной деятельности, отвечает всем свойствам системы – целостность, делимость, изолированность (при относительном ее характере), идентифицируемость, множественность, наблюдаемость, отображаемость, что позволяет включать ее в системы обоснования и принятия решений с использованием современных информационных технологий.

Реализация задач повышения эффективности деятельности и обеспечения устойчивого развития во многом зависит от степени соответствия

организационной структуры предприятий водо-, тепло-, электро- и газоснабжения условиям их функционирования и развития.

В процессе организационного проектирования и перепроектирования обосновывается формирование такой структуры управления, которая адекватно отображает цели и задачи организации, а также создает предпосылки эффективного взаимодействия с внешней средой, производительного и целесообразного распределения ресурсов и направления усилий персонала для удовлетворения потребностей заказчиков потребителей в услугах необходимого качества и достижения целей с высокой результативностью хозяйствования [43-46].

Процесс проектирования (перепроектирования) оргструктуры включает три основных этапа, содержание которых представлено в табл. 2.1.

Таблица 2.1

**Этапы проектирования (перепроектирования)
организационной структуры**

Наименование этапа	Содержание этапа	Особенности осуществления этапа
Этап 1. Анализ действующей оргструктуры	Устанавливается, в какой мере организационная структура отвечает требованиям, предъявляемым к организации	Определяется, насколько структура управления рациональна с точки зрения установленных оценочных критериев, которые характеризуют ее качество
Этап 2. Формирование проекта оргструктуры	Используются методические подходы, в частности методы: аналогий, экспертные, структуризации целей, организационного моделирования	Необходимо придерживаться следующих принципов построения оргструктуры: оперативность; надежность; экономичность; адаптивность; устойчивость
Этап 3. Оценка эффективности проектируемой оргструктуры	Оценка эффективности управления осуществляется по уровню реализации задач, надежности и организованности системы управления	Состояние и эффективность оргструктуры оценивается через комплекс показателей, характеризующих деятельность управляемого объекта в будущем

Следует отметить, что на втором этапе целесообразно использовать современные подходы к построению и анализу моделей организации управления, включая методологию бизнес-консалтинга, которая предусматривает построение моделей текущего и целевого состояния организации деятельности предприятия, разработку предложений по совершенствованию его деятельности, формированию целевой программы развития предприятия и плана перехода от текущего состояния к целевому. Отмеченное предусматривает обследование организационной структуры и построение функциональных и информационных моделей текущего и

будущего состояния деятельности предприятия.

Модель текущего состояния деятельности предприятия отображает его организационный потенциал на момент обследования. Модель описывает не только организационную структуру, но и организацию взаимодействия подразделений, принятые технологии, автоматизированные и неавтоматизированные бизнес-процессы [47-48]. Она позволяет оценить производственно-хозяйственную деятельность предприятия с позиций системного анализа, включая адекватность организационной структуры условиям хозяйствования.

Модель будущего состояния деятельности строится на основе интеграции перспективных предложений руководства и сотрудников предприятия, экспертов и системных аналитиков, по совершенствованию деятельности предприятия. При этом переход от текущей модели к перспективной осуществляется на основании использования технологии бизнес-реинжиниринга [47,48,50]. Эта технология основывается на совершенствовании организационной структуры по результатам оценки ее эффективности по критериям стоимостных расходов выполнения бизнес-процессов и мере загруженности персонала. Следует отметить, что в особых случаях используется технология, направленная на радикальную смену организационной структуры и переосмысление бизнес-процессов. При этом используется процессный подход, при котором функции управления рассматриваются как взаимосвязанные, управление представляется серией непрерывных взаимосвязанных действий. Управляя процессами и постоянно их совершенствуя, предприятие может достичь требуемой эффективности своей деятельности.

Что касается третьего этапа, то комплексный набор критериев эффективности системы управления формируется с учетом:

оценки соответствия результатов, которые достигаются, установленным целям производственно-хозяйственной деятельности;

степени соответствия процесса функционирования организационной структуре управления по форме, содержанию и результатам.

Критерием эффективности при сравнении разных вариантов организационной структуры выступает возможность наиболее полного и более устойчивого достижения конечной цели системы управления при относительно низких расходах на ее функционирование.

Следует подчеркнуть, что современное состояние теории и практики управления, компьютерных технологий создали предпосылки для широкого внедрения в микро- макроэкономике методов выбора и построения автоматизированной системы "Выбор", основной функцией которой должна быть систематизация разработок по методам выбора решений на принципиально новой основе. Подключение к автоматизированной системе "Выбор" экспертных систем с функциями конкретного пользователя и интегрированных компьютерных систем решит многие возникающие проблемы [51, с.45-46]. Но если при принятии решений требуется

осуществить выбор или согласование интересов участников, а информация носит противоречивый характер или представляется недостаточно полной, то наиболее приемлемым методом принятия решений в этом случае является использование технологии экспертного оценивания.

Технологии экспертного оценивания используют информационную поддержку, которая включает банк аналогов, а системы поддержки принятия решений являются результатом работы специалистов: разработчика и аналитиков организации [52, с.35]. На основе изучения типичных ситуаций принятия решений, характера принимаемых решений, анализа и обобщения опыта принятия решений в организации, определения основных закономерностей ее деятельности формируется структура системы поддержки принятия решений и ее модули для экспертного оценивания. Эта модель обеспечивает формирование, структурирование и формализацию цели; разработку сценариев допустимых альтернативных решений; выбор процедур принятия решений; дружественный интерфейс; дополнение и накопление знаний о проблемной исследуемой области.

Одним из современных методов обработки экспертной информации является метод анализа иерархий (МАИ) [53]. Технология использования МАИ предполагает: выявление проблемы и определение задач исследования; формирование иерархической структуры проблемы, определение цели, критериев оценки и множества альтернатив решений; построение матриц попарных критериев и альтернатив; расчет вектора локальных приоритетов для каждой матрицы попарных уравнений, максимизирующего собственное значение и индекс согласованности; определение вектора глобальных приоритетов и согласование иерархии приоритета. Решение проблем – поэтапный процесс установки приоритетов, определение важнейших элементов и способов проверки наблюдений, испытаний и оценки их качества. Процесс подвергается проверке и переосмыслению до тех пор, пока не будет уверенности в достоверности получаемых характеристик и возможности решения проблемы.

Предлагаемые подходы к выбору форм и методов хозяйствования в части управления коммунальной недвижимостью и организационно-экономическим потенциалом коммунальных предприятий апробированы на статистических данных и данных отчетности коммунальных предприятий и городских управлений коммунальной собственностью и коммунальными ресурсами Донецкой области.

Таким образом, можно констатировать следующее:

Формы и методы хозяйствования выступают важнейшими составляющими механизма хозяйствования города, который согласовывает функционирование и развитие звеньев экономической системы, обеспечивает соответствие производительных сил производственным отношениям и включает совокупность конкретных форм, методов и рычагов регулирования экономических процессов. В контексте определения хозяйствования формы хозяйствования представляют собой организацию городских ресурсов,

привлекаемых в процессе хозяйствования и распределение результатов, полученных за счет использования отмеченных ресурсов. Методы хозяйствования включают формирование, принятие и реализацию решений по использованию ресурсов города в процессе хозяйствования.

Эффективность форм и методов хозяйствования предполагает систематизацию подходов к определению видов эффективности (по отношению к результатам, сопоставимости, взаимодействию эффектов, степени повторяемости эффекта, степени распространения эффекта, критериев и факторов внутренней и внешней среды, влияющих на эффективность. Выбор эффективных форм и методов хозяйствования – выбор эффективной формы организации (структуры) коммунальных ресурсов и выбор эффективных хозяйственных решений по управлению коммунальными ресурсами (землей и недвижимостью, производственными ресурсами коммунальных предприятий).

Состояние хозяйствования города отражается в показателях оценки эффективности управления коммунальными ресурсами (землей и недвижимостью, производственными ресурсами коммунальных предприятий). Хозяйствование города с точки зрения подходов к оценке его эффективности целесообразно представить в контексте того, что город выступает организатором и участником хозяйственных отношений, и в этой связи хозяйствование города рассматривается как управление объектами коммунальной собственности, участвующими в хозяйственном процессе и регулировании деятельности субъектов некоммунальной собственности.

Оценка эффективности хозяйствования города включает оценку эффективности деятельности по управлению объектами коммунальной собственности, включая управление коммунальной недвижимостью, деятельность коммунальных коммерческих и некоммерческих предприятий. Оценка эффективности управления коммунальной недвижимостью предполагает формирование модели оптимизации дохода от аренды недвижимости на основе ведения реестра недвижимости и решения задач нелинейного программирования для локальных и интегральных отрезков времени, когда доход от использования недвижимости максимален. Оценка эффективности хозяйствования коммунальных коммерческих предприятий целесообразно осуществлять на основе оценки эффективности использования ресурсов с применением матричных моделей, построенных на принципах системного и факторного анализа.

Формы и методы хозяйствования по отношению к земельным ресурсами и недвижимости заключаются, прежде всего, в совершенствовании арендных отношений, обеспечении получения рентного дохода. Выбор эффективной формы хозяйствования по отношению к коммунальным предприятиям заключается в совершенствовании организационной структуры – принятии организационных решений, направленных на обеспечение. Выбор эффективного метода хозяйствования представляет собой принятие обоснованных хозяйственных решений по результатам анализа и оценки, которые позволяют достичь цели результативности деятельности и

устойчивости развития предприятия. При этом важным представляется выбор альтернатив между обеспечением минимизации издержек и уровнем стабильности функционирования предприятия посредством использования систем поддержки принятия решений и информационных технологий.

Предложены три базовые модели выбора альтернативных решений, направленных на повышение эффективности форм и методов хозяйствования города, учитывающие особенности структуры коммунальных ресурсов. Для рентообразующих ресурсов – модель формирования структуры объектов недвижимости для максимизации получения рентного дохода от аренды, модель оптимального соотношения ресурсоотдачи, устойчивости и безопасности деятельности на основе использования матрицы эффективность-результативность, методика выбора оптимальной организационной структуры управления при децентрализации выполнения производственных функций. Указанные модели могут быть расширены и адаптированы для обоснования конкретных программ и проектов в механизме реализации Концепции хозяйствования города.

В результате обеспечение эффективности хозяйствования посредством использования соответствующих методов формирования, выбора и принятия решений по управлению предприятием создает предпосылки успешной реализации стратегии социально-экономического развития города, проявляющегося через деятельность хозяйствующих субъектов, находящихся на его территории.

ГЛАВА 3 ОСНОВЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В СФЕРЕ ЖКХ ГОРОДА

3.1. Сущность эффективного хозяйствования органов местного самоуправления в сфере ЖКХ (цели и приоритеты)

Одним из важнейших направлений хозяйствования города является хозяйствование в сфере ЖКХ. Коммунальная инфраструктура может поддерживаться и развиваться только в условиях существования институтов, обеспечивающих единство социума и приоритета общественных интересов над групповыми и индивидуальными.

Генезис институтов жилищно-коммунального хозяйства и местного самоуправления имеет общие истоки. Они связаны с трансформацией витальных (обеспечивающих биологическое существование человека) потребностей в социальные на определенном этапе исторического развития территориальных сообществ.

Комплекс взаимосвязанных потребностей, обусловленных необходимостью организации городской жизненной среды, вызвал к жизни процесс формирования совместного имущества. Создание объектов, предназначенных для удовлетворения общественных потребностей, потребовало приложения объединенных усилий либо объединение средств группы населения, усиление количества и качества внутригруппового взаимодействия. Управление данными процессами, обеспечением взаимодействия горожан, независимо от их социального положения и достатка, изначально было миссией органов местного самоуправления.

В дальнейшем, с завершением первоначального создания инженерной инфраструктуры и даже в условиях переуступки ключевых позиций в процессах развития ЖКХ государству органы местного самоуправления не утратили своей роли в организации жилищно-коммунального обслуживания населения. И на современном этапе исторического развития обязанности по организации оказания услуг ЖКХ и ответственность за удовлетворение потребностей физических и юридических лиц остаются основой местной власти, необходимым условием ее существования.

В Украине органы местного самоуправления создают и поддерживают объекты коммунальной собственности, гарантирующие предоставление услуг ЖКХ, участвуют в налаживании производственных связей между производителями и исполнителями, регулируют их отношения с потребителями, обеспечивают единство системы информации, позволяющей управлять ЖКХ. На базе обособленной части коммунальной собственности органами местного самоуправления в распорядительном порядке создаются предприятия, предназначенные для предоставления жилищно-коммунальных услуг. К собственным функциям-полномочиям исполнительных органов местных советов относится также выбор форм взаимоотношений с объектами коммунального хозяйства, форма собственности которых отличается от коммунальной.

Органами местного самоуправления делегированы также полномочия, связанные с осуществлением мероприятий по расширению и совершенствованию сети предприятий жилищно-коммунального хозяйства, контролем над использованием и эксплуатацией жилья и осуществлением обслуживания населения, соблюдением законодательства по защите прав потребителей, предоставлением гражданам, нуждающимся в социальной защите, бесплатного жилья (или за доступную для них плату).

На современном этапе развития Украины 457 из 459 городов и 769 из 885 поселков городского типа имеют централизованные системы водоснабжения. Услугами централизованного водоснабжения обеспечивается 83,3% горожан и 72,2% населения ПГТ. Протяженность водопроводных сетей составляет 179833,5 км 446 городов и 512 поселков городского типа имеют централизованные системы водоотведения. Услугами канализации обеспечивается 46,5% горожан и 64,8% жителей ПГТ. Протяженность канализационных сетей достигает 51011,4 км. В городах Украины работают 19378 котельных. Протяженность тепловых и паровых сетей в двухтрубном исчислении составляет 33836,1 км.

В целом в общем числе квартир и многоквартирных домов удельный вес оборудованных водопроводом составляет 58,9 %, канализацией – 56,8 %, централизованным отоплением – 61,3 %, газоснабжением – 83,9 % [54]. Если оценивать развитие централизованных систем тепло-, водо- и газоснабжения исходя из общемирового соотношения уровня доходов населения и обеспеченности инженерной инфраструктурой, то можно отметить, что достигнутый уровень характерен для стран с более высокими среднедушевыми доходами, чем Украина.

В то же время Украина относится к числу стран, в которых себестоимость жилищно-коммунальных услуг и энергоемкость их производства являются слишком высокими, а качество – низким. Жилищно-коммунальное хозяйство поглощает значительную часть ресурсов общества. Доля затрат на оплату жилья и коммунальных услуг в структуре совокупных расходов домохозяйств в городских поселениях Украины превышает соответствующие показатели США и стран Западной Европы [55]. При этом в Украине тарифы на коммунальные услуги не обеспечивают погашения всех затрат предприятий ЖКХ, что вызывает необходимость использования для финансирования ЖКХ значительных сумм бюджетных средств. Капитальные вложения в инфраструктуру осуществляются в размерах, не обеспечивающих ее поддержание в надлежащем состоянии, многие услуги фактически не оказываются либо предоставляются с нарушением параметров.

Жилищно-коммунальное хозяйство Украины нуждается в реформировании, и ключевым моментом является налаживание эффективных отношений регулирования деятельности предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства со стороны местных органов власти.

Органы местного самоуправления при регулировании деятельности коммунальных и жилищно-эксплуатационных предприятий вынуждены

учитывать то, что ведут свою хозяйственную деятельность при двусторонних финансовых ограничениях. С одной стороны, ограничивающим фактором выступают цены на ресурсы, потребляемые коммунальными предприятиями для производства услуг. С другой стороны, их денежные поступления ограничены способностью горожан оплачивать услуги. Органам местного самоуправления необходимо утверждать такие тарифы, которые обеспечили бы возмещение понесенных предприятиями расходов и осуществление капитальных вложений. В том случае, если тарифы не компенсируют понесенные предприятиями затраты, органы местного самоуправления вынуждены предоставлять им дотации – финансовую помощь на безвозмездной основе.

Этим обусловлена повышенная акцентированность органов местного самоуправления на финансовых проблемах предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Они имеют гипертрофированную мотивацию уделять основное внимание достижению безубыточности и прибыльности предприятий ЖКХ (прежде всего за счет балансировки текущих расходов и доходов). И с этих позиций, как правило, органы местного самоуправления (как, впрочем, и органы государственного управления) склонны оценивать эффективность работы предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы надежности и качества оказываемых услуг, доступности услуг для потребителей оказываются менее важными на фоне проблем текущего финансирования. Этот стереотип мышления в отношении приоритетов при регулировании деятельности предприятий ЖКХ необходимо менять, поскольку он способен, в конечном счете, привести к ослаблению самих органов местного самоуправления.

Роль жилищно-коммунального хозяйства в развитии территориальных сообществ не ограничивается только выполнением им его непосредственных функций. Улучшение коммунального обслуживания на определенной территории означает создание большей комфортности жизненной среды для проживающего на ней населения, что, как правило, воспринимается как желательное каждым (или почти каждым) членом сообщества. Поэтому развитие жилищно-коммунального комплекса связано с реализацией социальных потребностей населения, потребностей в сопричастности к общему делу развития города.

Жилищно-коммунальные услуги являются незаменимым атрибутом городского образа жизни. На современном этапе общественного развития они входят в минимальную потребительскую корзину, недостаточный уровень удовлетворения потребности в данных услугах ведет к появлению бедности. Бедность представляет собой жизненное состояние человека (семьи), характеризующееся нетерпимой, неприемлемой нехваткой жизненных средств, состоянием борьбы за физическое выживание. Это состояние предполагает появление в будущем комплекса негативных последствий, связанных с ухудшением здоровья населения и снижением продолжительности жизни. Так, согласно исследованию ВОЗ здоровье

человека на 50-55% обусловлено влиянием элементов образа жизни, на 20-25% – качеством окружающей среды, на 15-20% – генетическими факторами и на 10% – воздействием служб здравоохранения [56].

Кроме того, доказано, что здоровье подрастающего поколения напрямую зависит от здоровья и условий жизни их родителей. Пребывая в неудовлетворительных бытовых условиях, люди становятся в значительно большей степени подвержены порокам и вредным привычкам, чем при проживании в нормальной среде. Их дети не получают полноценного воспитания и поэтому слабо усваивают культурные ценности и абстрактные знания. В их среде гораздо чаще встречаются случаи асоциального поведения.

Следовательно, сокращение предоставления коммунальных услуг или нарушение их качественных параметров ведет к деградации различных составляющих человеческого капитала – здоровья населения, его культуры, толерантности, образования. И, напротив, инвестиции в ЖКХ являются наиболее продуктивным вложением, поскольку это вложения в человеческий капитал.

В городах создается не только определенный образ жизни населения, но и среда для осуществления предпринимательской деятельности. Объекты и сети ЖКХ входят в инфраструктуру населенных пунктов, генерирующую так называемый агломерационный эффект. Он состоит в экономии средств, затрачиваемых на создание нового предприятия при возведении производственных зданий на территории, обслуживаемой развитой инфраструктурой. На современном этапе социально-экономического развития, в условиях усиливающейся конкуренции для производителей очень важно сокращение всех видов расходов, поэтому наличие, состояние и параметры функционирования этих объектов инфраструктуры ЖКХ во многом определяют инвестиционную привлекательность города [57, с.72-74].

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги воздействуют на прибыль и рентабельность хозяйственной деятельности, на платежеспособный спрос населения на большинство потребительских товаров, а следовательно, также влияют на развитие предпринимательства. Завышенный уровень тарифов способен вызвать кризисные явления даже в экономике динамично развивающихся регионов, как это случилось, например, в США в Силиконовой долине на рубеже 80-90-х годов XX века [58, с.59].

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что эффективное руководство ЖКХ со стороны органов местного самоуправления означает рациональное использование управленческого ресурса и организацию процесса успешного управления объектами и элементами жилищно-коммунального хозяйства в целях полноценного обеспечения потребностей населения и производственного комплекса территории. Целевую функцию хозяйствования в таком случае можно выразить как максимальное удовлетворение рациональных потребностей физических и юридических лиц в услугах ЖКХ современного уровня при минимальных затратах на их производство, обуславливающих низкие тарифы.

Общая (целевая) функция хозяйствования в коммунальной сфере имеет двойственный характер. Управление жилищно-коммунальным хозяйством городов, с одной стороны, направлено на максимизацию предоставления услуг. С другой стороны, его целью является минимизация количества расходуемых денежных и материальных ресурсов общества (но не путем их ограничения, а посредством воздействия на производителей услуг).

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что на протяжении последних двадцати лет разрешение данной противоречивой проблемы осуществляется путем проведения мероприятий по модернизации предприятий коммунального хозяйства и совершенствования организации производства [59,60].

Данный подход позволяет расположить целевые приоритеты хозяйствования в сфере ЖКХ следующим образом:

гарантирование полного и надёжного обеспечения населения и экономики города жизненно важными ресурсами по доступным и вместе с тем стимулирующим ресурсосбережение ценам, снижение рисков и недопущение развития кризисных ситуаций в обеспечении услугами. Это связано с ограничением возможностей монополистов (производителей и исполнителей услуг) добиваться повышения финансовых результатов своей деятельности за счет снижения социальной эффективности:

снижение удельных затрат на производство жилищно-коммунальных услуг и сокращение использования ресурсов:

обеспечение безубыточного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства, постепенное приближение тарифов на услуги к уровню самофинансирования отрасли с учётом необходимых инвестиций.

Очень важно не путать и не смешивать данные основополагающие цели хозяйствования в сфере ЖКХ, носящие стратегический характер, со средствами и методами реформирования. Нецелесообразно использовать в качестве основных или даже дополнительных целей: увеличение доли субъектов ЖКХ частной формы собственности, усиление участия потребителей в обслуживании жилищного фонда, разукрупнение предприятий, развитие государственно-частного партнерства и т.п. Подобные направления деятельности должны представлять собой не цели, а лишь средства их достижения.

Основным средством улучшения финансовых результатов деятельности предприятий ЖКХ должно быть ресурсосбережение. В жилищно-коммунальном хозяйстве для этого имеются огромные резервы. На отопление жилого фонда в среднем в год в Украине тратится в 1,5-2,2 раза больше условного топлива в расчете на одного человека, чем в западных странах. Потери электроэнергии в сети во время ее передачи составляют в среднем 13%, а по отдельным энергопередающим компаниям достигают 20%. Водопотребление на душу населения превышает среднеевропейское в 3 раза. Снижение водопотребления до среднеевропейских норм могло бы значительно облегчить и проблему очистки сточных вод.

На современном этапе социально-экономического развития особенно актуально обеспечение экономии топливно-энергетических ресурсов, в том числе импортируемого природного газа. В целях обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров и поддержки темпов экономического роста в Украине Государственной программой энергоэффективности предусмотрено снижение энергоемкости ВВП на 20% к 2015 г. Жилищно-коммунальное хозяйство занимает второе место после промышленности по резервам энергосбережения. За счет снижения потребления энергии в сфере ЖКХ возможно обеспечить, по экспертным оценкам, до 30,2% экономии.

На отопление многоэтажных зданий расходуется в среднем 60-70 кг у. т./м² в сезон. В то время как, например, в Швеции, расположенной севернее Украины, на отопление и горячее водоснабжение 1 м² жилищного фонда используется 27 кг у.т. в год [61, с.43]. Нормативные удельные отопительные характеристики современных жилых зданий – от 11,5 до 14 кг у. т./м² сезон. [62]. То есть при полном устранении всех непроизводительных затрат расход энергоносителей может быть меньше в 5 – 6 раз. Поскольку затраты на приобретение электроэнергии составляют до 70% себестоимости услуг водоснабжения, значительную экономию возможно получить за счет устранения непроизводительных расходов и утечек, которые составляют 40,7% от отпущенной и 28% от поданной в сеть воды [54].

Потери и излишние расходы во многом обусловлены неудовлетворительным состоянием объектов и сетей жилищно-коммунального хозяйства. Так, сети централизованного теплоснабжения амортизированы на 63%, доля ветхих и аварийных тепловых и паровых сетей составляет 16%. Из-за этого потери тепла при передаче достигают до 30%, а количество аварий в 2,5 раза больше, чем в европейских странах. Удельный вес котлов (энергоустановок) со сроком эксплуатации свыше 20 лет в совокупном их количестве составляет 21% (а в западных энергетических компаниях оборудование подлежит замене через 7 лет эксплуатации). Потери из-за наличия отложений на теплопередающих поверхностях котельных агрегатов и недостатков систем отопления – 20-30%.

Удельный вес ветхих и аварийных труб в общей протяженности водоводов, уличной, внутриквартальной и внутридворовой водопроводной сети достигает 37,4%, в совокупной протяженности главных коллекторов, уличной, внутриквартальной и внутридворовой канализационной сети – 35,7%.

На протяжении последних лет техническое состояние инженерной инфраструктуры неуклонно ухудшается. Так, с 2005 по 2012 г. протяженность ветхой и аварийной водопроводной сети увеличилась с 60832,1 до 67313,3 км, канализационной с 14862,8 до 18187,7 км, сети теплоснабжения с 4910,5 до 5412,7 км [54,63].

Кроме неудовлетворительного состояния инфраструктуры, на уровень излишних расходов и потерь оказывает влияние технологическая отсталость

многих предприятий коммунального хозяйства.

На современном этапе развития городов Украины суть оптимального управления коммунальным хозяйством в значительной степени сводится к управлению процессом потребления ресурсов. Под этим понимается рациональное использование имеющихся ресурсов жизнеобеспечения (воды, топлива, электроэнергии) как в сфере производства, так и в сфере потребления, при относительно меньших затратах общественных средств и труда. Иными словами, хозяйствование в сфере ЖКХ должно быть направлено на решение системной задачи: снижение удельных затрат на производство и использование ресурсов за счёт рационализации их потребления, применения энергосберегающих технологий и оборудования, сокращения потерь при добыче, переработке, транспортировке.

Поиск ресурсов структурной оптимизации для каждого конкретного коммунального предприятия возможен на основе мониторинга производства и потребления услуг. Необходимо определение утечек воды, тепловой и электрической энергии по всей цепочке их производства, транспортировки и потребления. Для этого надо, чтобы приборы учета были установлены во всех ключевых точках технологической системы предоставления услуги: от предприятий до потребителя. Важно также, чтобы для одинаковых ресурсов использовались измерительные приборы одного и того же типа и принципа действия. Это позволит обеспечить четкую фиксацию, какое количество ресурсов выработано производителем, сколько теряется в магистральных и распределительных сетях и сколько потреблено по назначению.

Системное обследование электрических сетей позволит выявить случаи несанкционированного подключения потребителей, послужит толчком для внедрения новых высокоэффективных изоляционных материалов, запорных устройств кабеля.

В водопроводном хозяйстве главнейшим направлением ресурсосберегающих мероприятий должно стать обновление сетей. Приборный учет способен дать информацию не только для выявления масштабов потерь ресурсов, но и для обнаружения «узких звеньев», препятствий движению воды и расположения повреждений труб. В рамках процесса обновления сетей целесообразно произвести улучшение их территориальной конфигурации, оптимизацию диаметров труб, сегментарную замену стальных труб пластиковыми с целью отказа от защиты трубопроводов электрохимическими методами, установку регуляторов давления, сокращающих до минимума избыточные напоры, часто являющиеся причиной нерационального расходования воды. При таком подходе город сможет существенно сократить расходы на эксплуатацию водопроводных систем, которые в 37 раз превосходят затраты на монтаж. В рамках предприятий целесообразно также провести комплексное обследование в целях рационализации использования реагентов и горюче-смазочных материалов, осуществить энергоаудит.

Организация целостной региональной системы учета использования энергетических ресурсов на цели теплоснабжения должно стать (с точки зрения системного подхода к ресурсосбережению) первым этапом создания системы управления. Целостный приборный учет тепла позволит выявить конкретные причины потерь и излишнего потребления. Установка приборов учета должна приучить производителей, исполнителей и потребителей услуг к экономии, заставить их найти резервы сокращения объемов потребляемых ресурсов.

Проверка тепловых сетей должна положить начало мероприятиям по повышению теплотехнических качеств ограждающих конструкций зданий и теплоизоляции сетей, использованию для этих целей более совершенных материалов. Установка приборов учета позволит выявить участки тепловых сетей, находящиеся в таком состоянии, что их выгоднее демонтировать (особенно это касается переданных в собственность территориальной громады ведомственных сетей) и построить новую линию.

Приборный учет обеспечит информацию для пересмотра конфигурации сетей и распределения мощностей с тем, чтобы достичь минимизации длины теплотрасс, налаживания определенного гидравлического режима работы, нормализации распределения теплоносителя по потребителям. Практическими результатами такой работы может стать оптимизация теплоснабжения города на основе создания автономных систем теплообеспечения для групп отдельно стоящих зданий, объединения на отдельных участках бывших ведомственных сетей с коммунальными, прочистка и замена труб, перераспределение мощностей насосных станций (с одновременной их модернизацией), переключение тепловой нагрузки на более эффективные котельные и другие мероприятия.

Создание целостной региональной системы учета использования энергетических ресурсов на цели теплоснабжения должно обратить внимание местных органов власти на экономическое значение теплосетей, которое в нашей стране традиционно недооценивается. Об этом говорит динамика капитальных вложений в комплекс теплоснабжения в период до начала 90-х годов XX века: в то время как на строительство и модернизацию ТЭЦ затраты росли высокими темпами, аналогичные расходы на теплосети и котельные имели понижательную динамику. В настоящее время замена труб идет такими темпами, что для ее полного завершения необходимо 200 лет.

Предприятия, генерирующие тепло, не имеют экономической заинтересованности в предотвращении утечек во время транспортировки. Это связано с тем, что их затраты компенсируются вне зависимости от наличия непроизводительных потерь.

В то же время даже улучшение изоляции труб может дать существенный эффект. Если в обычных новых трубах потери тепла достигают 25%, то в предварительно изолированных, по подсчетам специалистов, они составляют 3-4%. При этом эксплуатационные расходы снижаются в 9 раз [64].

Системный подход к реформированию теплоснабжения городов

предполагает также снижение использования энергоресурсов за счёт рационализации их потребления, иными словами, за счет сокращения теплопотерь в жилых и нежилых помещениях, зданиях и сооружениях, жилых комплексах или комплексах зданий и сооружений.

Для всех предприятий всех отраслей коммунального хозяйства целесообразно обновление и модернизация оборудования. На современном этапе в Украине осуществляются государственные программы стимулирования энергосбережения. Импортеры оборудования, относимого к категории энергоэффективного, которое не производится в Украине, освобождаются от ввозной пошлины и налога на добавленную стоимость. А отечественные производители энергосберегающего оборудования в течение 5 лет могут платить налог на прибыль по ставке 12,5% при действующей общей ставке – 25%. Однако у предприятий ЖКХ наблюдается низкая инновационная активность и замедленные темпы внедрения инноваций, не соответствующие задачам кардинального обновления технологической основы отрасли.

Коммунальные предприятия не имеют внутренних стимулов рационализации потребления ресурсов и применения энергосберегающих технологий и оборудования. Поэтому очень важным является налаживание эффективного внешнего контура управления коммунальными предприятиями, и прежде всего – на уровне городов. Современный этап можно расценивать как завершение перехода от системы, при которой управления (отделы) ЖКХ городских советов подчинялись одновременно по административной линии областным управлениям, а последние – министерствам жилищно-коммунального хозяйства союзных республик, к новому типу организации предоставления данных услуг, предполагающему доминирующую роль органов местного самоуправления.

Контур городского управления должен быть полным. Это означает, что он должен включать целеполагание, прогнозирование, планирование, контроль, учёт, регулирование, информационное и методическое обеспечение жилищно-коммунального хозяйства. Анализ потенциальных возможностей экономии ресурсов, используемых для оказания жилищно-коммунальных услуг, свидетельствует о том, что для их актуализации необходимы широкомасштабные мероприятия системного характера.

Этого требует характер необходимых технологических новаций, их масштабность. Если на этапе медленной эволюции можно разрабатывать и внедрять их спонтанно, на основе собственного опыта и интуиции в виде своеобразных «рацпредложений», то на современном этапе экономического развития необходимы радикальные преобразования, опирающиеся на последние достижения в области науки, техники и технологии. Для реформирования ЖКХ целесообразно использовать идеологию реинжиниринга, предполагающую полный отказ от пусть и хороших на первый взгляд, но частных решений проблемы.

Учёт технологического фактора инфраструктурного обустройства может восполнить недостаточность средств, направляемых на региональное развитие.

Комплексная оценка всех достоинств и недостатков различных технологических вариантов инфраструктуры с точки зрения задач регионального развития позволит выделить доминирующие приоритеты, которым и должны в первую очередь соответствовать технологические альтернативы. Сочетание мероприятий по изменению территориальной конфигурации инженерных сетей с применением новых технологий дает возможность преодолеть «порог неэффективности» ЖКХ города при относительно небольших прямых материальных затратах.

Активность органов местного самоуправления должна быть также направлена на организацию эффективного взаимодействия предприятий, входящих в комплекс ЖКХ города. Эти предприятия зачастую проявляют неспособность разрешать проблемы взаимодействия с партнерами, особенно в плане сокращения излишних расходов. В то же время они вынуждены взаимодействовать в силу взаимообусловленности технологических процессов производства, связанности инфраструктуры, единства объекта обслуживания.

Неудовлетворительная работа одного предприятия ЖКХ может обесценить действия других по ресурсосбережению, повышению социально-экономической эффективности. Ухудшение обслуживания на уровне одного компонента городской системы жилищно-коммунального хозяйства вызывает ее общий регресс. Но поскольку существует синергетический эффект обратного действия, то имеет место и системообразующий, прямой синергетический эффект. Он выражается в том, что экономический эффект, достигнутый в одной отрасли ЖКХ города, вследствие тесных производственных взаимосвязей между ними приводит к экономии затрат в другой (или других) отраслях.

В связи с этим комплексный анализ возможностей ресурсосбережения в системе жилищно-коммунального хозяйства города в разрезе относительно самостоятельных частей должен дополняться последующим агрегированием. Целесообразно создание целостной региональной системы управления использованием ресурсов. Для каждого коммунального предприятия желательно установить определенные технические параметры, обеспечивающие экономное расходование ресурсов как им самим, так и его смежниками. Имеет смысл также согласовать нюансы финансовых взаимоотношений. Орган местного самоуправления должен осуществлять контроль над поддержанием коммунальными предприятиями данных параметров. Деятельность каждой организации ЖКХ города должна быть ориентирована на выполнение специфических задач, связанных с ресурсосбережением, однако главная цель должна быть реализована в виде обобщающего результата их совместных усилий – повышения эффективности жилищно-коммунального обслуживания.

3.2. Преобразования в жилищной сфере как ключевой момент выстраивания системных взаимоотношений

Решение проблем снижения ресурсоемкости ЖКХ и уменьшение тарифов также во многом зависит от налаживания эффективного взаимодействия потребителей, производителей и исполнителей услуг. Необходимо создание экономических, организационных и нормативно-правовых предпосылок для стимулирования такого взаимодействия субъектов ЖКХ, которое обеспечило бы усиление эффекта системности.

Систему управления предоставлением жилищно-коммунальных услуг необходимо выстраивать «снизу», «от потребителя», начиная с уровня, на котором изначально формируются основные материальные пропорции системы.

Исходя из этого ключевым аспектом в данной системе выступает жилищно-эксплуатационное хозяйство. Закон Украины от 24 июля 2004 г. «О жилищно-коммунальных услугах» определяет эти услуги как результат хозяйственной деятельности, направленной на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, зданиях и сооружениях, жилых комплексах или комплексах зданий и сооружений в соответствии с нормативами, нормами, стандартами обслуживания [65]. Таким образом, трактовка закона, обозначая конечную цель хозяйственной деятельности как обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, обращает внимание на наличие центра системы.

С центром системы, представленным зданием (сооружением, помещением, комплексом), тесно связаны все отрасли коммунального хозяйства. Именно здесь находится потребитель и происходит реализация услуг. Поскольку здание является конечным пунктом движения переработанного коммунальными предприятиями ресурса, его состояние и состояние его внутренних инженерных сетей оказывает влияние на качество обслуживания, объемы потерь ресурсов, а следовательно, и объемы поставок. Во внутрименовых сетях происходят значительные утечки воды, тепла, электроэнергии. Из-за неурегулированности вопросов возмещения виновниками потерь ресурсов неудовлетворительное обслуживание жилья приводит к неоправданному увеличению тарифов на коммунальные услуги. Наиболее острой в этом отношении является ситуация в централизованном теплоснабжении, которым в Украине пользуется более 40% населения (около 520 тыс. человек), проживающего в многоэтажных домах [66].

Свыше 80% жилищного фонда в Украине находится в эксплуатации более 50-ти лет. Большинство материалов, использованных для их утепления, действуют по принципу удержания воздуха, который является одним из самых дешевых и лучших теплоизоляторов. С точки зрения энергосбережения для таких зданий очень важна воздухонепроницаемость (герметичность), потеря которой увеличивает теплопроводность в несколько раз. Следовательно,

нужно заботиться о том, чтобы внутри утепления не было движения воздуха. Критическими местами в здании (так называемыми мостиками холода) являются всевозможные присоединения, стыки материалов. Для сохранения способности зданий аккумулировать и удерживать тепло в этих критических местах необходимы периодические проверки и ремонты.

Как показывает практика, существующая в Украине в настоящее время организация содержания и эксплуатации многоквартирного жилья, не обеспечивает достаточного уровня выполнения данных работ. Потери тепла непосредственно в жилых домах оцениваются в 40-60%, некоторыми специалистами даже в 70-80% [67]. Проблему усугубляет техническая деградация внутридомовых систем теплоснабжения.

По причине того, что нарушаются нормативные сроки проведения капитального ремонта зданий, примерно десятая часть многоэтажных домов обветшала и находится в аварийном состоянии [66, с. 35].

Исследование ситуации в сфере содержания и эксплуатации многоквартирного жилья в Украине с неизбежностью приводит к выводу о том, что отношения собственников жилья, балансодержателей, производителей коммунальных услуг нуждаются в реформировании. Однако универсальных правил и алгоритмов реформирования еще не выработано. Поэтому целесообразно изучить опыт, накопленный в зарубежных странах, в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В развитых странах наиболее распространенными формами отношений в сфере содержания и эксплуатации многоквартирного жилья являются: арендная, кооперативная и кондоминиум. При арендной форме квартиросъемщики не имеют своей доли во владении зданием и не несут ответственности за его эксплуатацию. Они лишь платят за аренду. Для этого заключается договор аренды, в котором изложены права и обязанности сторон. К договору аренды прилагается перечень обязательных для выполнения квартиросъемщиком правил, которые регулируют всё до мелких деталей.

В арендных домах проживают в основном люди с низким годовым доходом. Арендодателями могут выступать как частные собственники, так и органы местного самоуправления. В случае частных собственников может использоваться система регулирования арендной платы (она применяется, например, в более чем 200 населённых пунктах США, включая крупнейшие города).

В Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Ирландии, Финляндии, Франции при заключении контракта между арендодателем и нанимателем жилого помещения предусматривается ответственность арендодателя за проведение капитального ремонта. При этом, в случае, если квартиросъемщик берёт на себя дополнительные затраты по ремонту, как правило, предусматривается корректировка размера арендной платы.

Арендная форма отдаленно напоминает отношения в сфере содержания и эксплуатации многоквартирного жилья, имевшие место в нашей стране в

советский период. Роль арендодателя играло государство, а жители многоквартирных домов были квартиросъемщиками. Как показал опыт, государство плохо справлялось с ролью арендодателя, в частности с функциями, связанными с ремонтом зданий и коммуникаций. Передача жилищного фонда в коммунальную собственность городов также не улучшила положения.

В современных развитых странах с увеличением доли жилья государственной (муниципальной, коммунальной) формы собственности, начиная с 70-х годов XX века, органы местного самоуправления стали передавать часть функций по обслуживанию своей собственности частным предприятиям, осуществляющим организацию эксплуатации жилищного фонда, благоустройство дворовых территорий и т.п., а также общественным организациям. В Нидерландах, например, управление жилищным фондом осуществляют в основном зарегистрированные частные бесприбыльные жилищные ассоциации. Через эти структуры съёмщики, как члены ассоциации, имеют право участвовать в обсуждении и, возможно, принятии решений.

Кооператив как форма отношений в сфере содержания и эксплуатации многоквартирного жилья также имеет ограниченное применение. Каждый проживающий в доме жилищного кооператива считается его членом и совместно с другими жильцами владеет долей всего имущества. Право пользования конкретным помещением предусмотрено статусом члена кооператива, так же как и обязательства платить часть эксплуатационных издержек и соблюдать требования договора.

Кондоминиум может объединять жильцов одного или нескольких жилых зданий, стоящих на одном общем земельном участке. Общей идеей является индивидуальное владение внутренним пространством жилищной единицы и коллективное владение зданием и землёй. В отличие от кооператива, в кондоминиуме жильцы являются собственниками своих квартир, а также и неотъемлемой доли имущества, находящейся в совместной собственности. В кооперативе владельцем всех квартир, прочих помещений и домом в целом является кооператив, а его члены (пайщики) владеют лишь своим паем.

Поэтому кондоминиум является более гибкой формой. За его членами остается право беспрепятственно продавать, сдавать в наем, завещать свое имущество наследникам. Эта форма позволяет управляющим осуществлять управление домом в период физического отсутствия части членов кондоминиума.

Кондоминиумы успешно конкурируют с частными домами. В настоящее время в развитых странах в кондоминиумах часто проживают лица, имеющие или имевшие в прошлом высокие доходы. Жильцов привлекает более удобное расположение домов по отношению к центру города, инфраструктурным объектам и узлам. Кроме того, содержание квартир требует меньших затрат времени и средств, чем частный дом. Таким образом, кондоминиум является

современной, перспективной формой отношений в сфере содержания и эксплуатации многоквартирного жилья.

С точки зрения внедрения в Украине он имеет преимущества перед другими формами. С одной стороны, данная форма является более гибкой и менее сложной в организации, чем кооператив. С другой стороны, эта форма, в отличие от арендной, закрепляет высокооцениваемое населением право собственности на квартиры. В настоящее время уже порядка 90% квартир в жилых домах приватизировано гражданами, на балансе жилищно-эксплуатационных организаций в основном находятся вспомогательные помещения дома (лестничные клетки, вестибюли, межквартирные коридоры, лифтовые шахты, вентиляционные камеры, технические помещения в подвалах и на чердаке, наконец, сама крыша) и придомовые территории.

Члены ОСМД получают право контролировать использование средств, собираемых на техническое обслуживание, по своему усмотрению использовать нежилые, вспомогательные помещения дома, техническое оборудование, придомовую территорию и получать с этого доход. С организациями, которые поставляют газ, воду и тепло, занимаются вывозом мусора, ОСМД заключает прямые договоры. Это позволяет более четко и организованно предъявлять и отстаивать законные требования к поставщикам услуг, облегчает защиту прав жильцов в суде. Закон Украины «Об объединении совладельцев многоквартирного дома» [68] гарантирует им ряд льгот, а малообеспеченным членам ОСМД – также и право на жилищные субсидии.

На современном этапе социально-экономического развития количество ОСМД в Украине составляет 12,7% от общего числа многоэтажного жилищного фонда. В г. Донецке, например, за период с 2004 по 2011 г. создано 319 ОСМД, что составляет 14% многоэтажных жилых домов города.

Графическое изображение динамики создания ОСМД в г.Донецке, представленное на рис. 3.1, наглядно свидетельствует, что их количество нарастает постепенно, хотя согласно городской Программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2014гг. было намечено резкое увеличение.

Ежегодно в г. Донецке должно было создаваться 262 ОСМД. Фактически в 2010 г. было организовано 12, в 2011 – 23 ОСМД. Медленные темпы перехода к данной форме отношений в сфере содержания и эксплуатации многоквартирного жилья не связаны с отсутствием заинтересованности со стороны населения. В 2011 г. жилищными организациями было проведено 254 собрания жильцов, более 80 инициативных групп обратились в управление жилищного хозяйства за консультацией по вопросу создания ОСМД.

Процесс организации ОСМД сдерживается тем, что жильцы домов настаивают на реализации своего права на капитальный ремонт за счет бюджетных средств, а они ограничены.

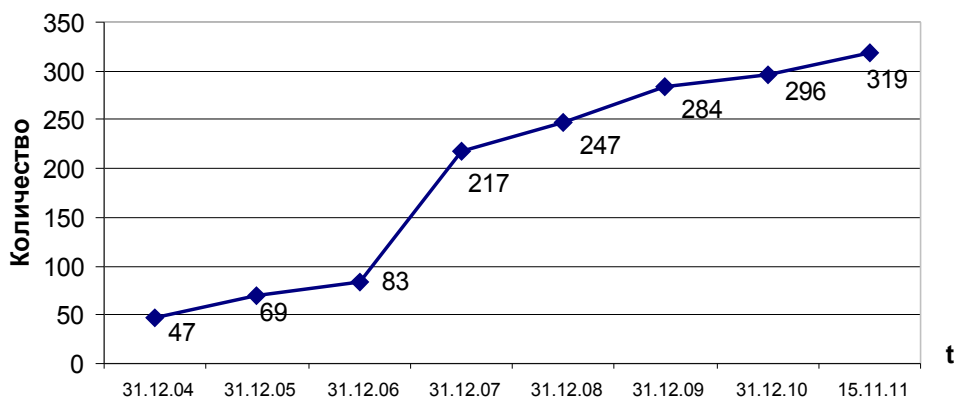


Рис.3.1. Динамика организации ОСМД в г. Донецке

В данных условиях органам местного самоуправления нецелесообразно добиваться всеми средствами увеличения числа ОСМД, тем более превращать это в аналог коллективизации. Эффективность социально-экономических реформ во многом зависит от степени взаимопонимания субъектов и объектов. Организацию ОСМД необходимо производить на добровольных началах, с реализацией всех заявленных прав населения. Люди должны быть убеждены в целесообразности и необратимости процесса перехода к новым формам.

Очень важно, чтобы как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для местных властей была понятной логика реформирования, его основная цель и стратегия. При этом основная цель преобразований в сфере содержания и эксплуатации многоквартирных жилых домов нуждается в уточнении и конкретизации, которые целесообразно рассматривать как улучшение обслуживания зданий, поддержание нормативной теплоизоляции и достойного качества жилья в течение всего срока использования.

Некорректным является провозглашение в качестве цели организации ОСМД (как это часто наблюдается в средствах массовой информации) создание эффективного собственника. Закон Украины «Об объединении совладельцев многоквартирного дома» разрешает проблему владения собственностью, но не проблему управления ею. Об этом, в частности, свидетельствует опыт почти 3000 проверок действующих ОСМД, проведенных Антимонопольным комитетом. По их результатам обнаружено 260 нарушений и дано 230 обязательных для рассмотрения рекомендаций [69].

Создание объединения совладельцев многоквартирных домов не решает всего комплекса проблем, возникающих в ходе эксплуатации жилых зданий. Так, ремонт зданий и сетей в современных условиях в очень редких случаях может быть проведен силами самих жителей, без привлечения специализированных организаций. Еще более сложную проблему представляют различного рода аварии, для устранения которых требуется

быстрая мобилизация материальных и денежных ресурсов. ОСМД могут нуждаться также в привлечении специалистов в области бухгалтерского учета, эксплуатации и ремонта строительных конструкций, внутридомовых и подземных коммуникаций и т.д.

Наиболее простым и рациональным способом решения таких проблем является заключение договора на обслуживание со специализированными жилищно-эксплуатационными организациями, обладающими достаточным числом квалифицированных специалистов. В Германии, например, действует такая схема: объединение совладельцев домов нанимает управляющего имуществом, который заключает контракты с водо- и энергоснабжающими, ремонтными и другими компаниями, а также с самими собственниками квартир. Обычно в его ведении находится от 400 до 1000 квартир [70].

Одним из важнейших преимуществ ОСМД является свобода в выборе подрядчика на эксплуатацию, техобслуживание и ремонт помещений. Высокая эффективность кондоминиумов в европейских странах во многом обуславливается режимом жесткой конкуренции, действующим среди компаний, предоставляющих жилищные и коммунальные услуги. Членам отечественных ОСМД свобода выбора исполнителей услуг позволяет выйти из-под зависимости от ЖЭКа (или аналогичной ему неэффективной обслуживающей организации), преодолеть монополизм в обслуживании. Однако, как показывает практика, из-за отсутствия конкуренции в большинстве случаев организация ОСМД не ведет к перемене обслуживающих жильцов организаций. Все услуги (в том числе полное обслуживание тем же самым ЖЭКом на договорных основаниях) остаются почти без изменений. ЖЭК, как и ранее, сам планирует объемы работ по эксплуатации домов, проводит диспетчеризацию срочных заявок на обслуживание и сам оценивает свою работу как удовлетворительную и ни перед кем не несет ответственности.

Из энергоэффективных мероприятий в лучшем случае осуществляется ремонт крыши и изоляция трубопроводов отопления и горячего водоснабжения. Такие мероприятия, как организация индивидуальных тепловых пунктов, установка термостатических радиаторных вентилей, гидрофобизация стен, утепление строительных конструкций чердаков, технических этажей и подвалов, модернизация вентиляционной системы не проводятся. Следовательно, организация ОСМД не обеспечивает качественного скачка в решении проблемы энергоемкости жилищно-коммунальной сферы. То есть нельзя согласиться с тем, что создание ОСМД означает автоматическое появление эффективного собственника.

Эффективность работ по ремонту зданий и сооружений во многом зависит от наличия и степени обладания специальными познаниями в этой сфере. При этом специальные познания необходимы как подрядчику, который выполняет работы, так и заказчику, который их принимает, а также контролирует процесс выполнения. Обычные жильцы многоквартирного дома, как правило, специальными познаниями в области строительных технологий

(особенно новейших энергосберегающих) не обладают. Поэтому ОСМД затруднительно эффективно осуществлять надзор за ходом и качеством работ, контроль над качеством предоставляемых материалов, а также правильностью их использования. По сути, по отношению к подрядчику заказчик находится в положении «слабой стороны», и поэтому должны быть предусмотрены административные и законодательные меры, направленные на его защиту.

В качестве такой меры во многих странах (в том числе постсоциалистических – Польше, Эстонии) предусмотрено лицензирование профессиональной деятельности управляющего недвижимостью [71]. Управляющие компании по обслуживанию жилья должны соответствовать политике местных властей, требованиям съёмщиков и, с учётом эффективности и стоимости, законам рынка. Качество жилья должно отвечать определенным национальным стандартам. В последнее время они пересматриваются в сторону усиления энергосбережения, как, например, в Японии, где предусмотрено ужесточение граничных теплопотерь жилых и производственных помещений.

Отношения по поддержанию жилищного фонда в надлежащем состоянии в развитых странах четко расписаны. Программы реконструкции (реновации) жилья, ремонта и эксплуатации жилищного фонда, а также санитарной очистки европейских городов являются объектами бюджетного финансирования. Общую стратегию определяют государственные учреждения и ведомства, они координируют деятельность региональных управленческих структур, устанавливают и вводят обязательные стандарты качества городской среды и контролируют их соблюдение. За счёт средств государственного бюджета, законодательно закреплённых между конкретными целевыми или блоковыми программами, также осуществляется частичное финансирование тех инвестиционных проектов в области ЖКХ, которые непосредственно реализуются городами.

Таким образом, в странах с развитой рыночной экономикой государство и органы местного самоуправления не самоустраиваются от проблем, связанных с содержанием жилищного фонда.

В Украине организационный механизм содержания жилищного фонда еще не сформирован до конца даже концептуально. Общей идеей является декларация, что он должен соответствовать практике развитых стран, отражать стремление Украины интегрироваться в Европу. Следовательно, система отношений в сфере содержания жилищного фонда, так же как и в европейских странах, должна регулироваться целесообразным экономическим поведением государства и органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления как представители интересов территориальных громад должны занять достойное место в системе отношений в сфере содержания жилищного фонда. Это потребует изменений в законодательной базе, связанных с уточнением полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения необходимого уровня финансирования капитального ремонта зданий и т. п.

К задачам органов местного самоуправления должен относиться контроль над соблюдением нормативно-технических требований к содержанию и использованию жилья и объектов коммунальной инфраструктуры, над выполнением необходимых работ по обеспечению сохранности жилищного фонда, организация учета платежей за жилищно-коммунальные услуги. В кадровый состав исполнительных органов местного самоуправления должны входить высококлассные специалисты, способные осуществлять действенный контроль над подрядчиками.

Органы местного самоуправления должны признать тот неприятный факт, что ЖЭКи и приравненные к ним другие сохранившиеся с советских времён организации по предоставлению жилищно-эксплуатационных услуг (ЖКП, ККП, КП), а также ремонтные организации, не соответствуют требованиям, предъявляемым к ним обществом на современном этапе развития. Их эффективность является низкой: только 35% общего объема платежей населения они направляют на текущий ремонт или модернизацию зданий. В основном все полученные средства уходят на выплату заработной платы сотрудникам и на расчеты с поставщиками воды, электричества, тепла и газа.

Наблюдаются различные формы нарушения прав и интересов потребителей: навязывание набора услуг при составлении договоров, необоснованные отказы от обслуживания, предоставление услуг ненадлежащего качества, сокрытие информации, ценовые манипуляции. Но в условиях отсутствия конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг Служба единого заказчика при распределении годового заказа на содержание домов и придомовых территорий ограничена в выборе подрядчиков. И получается, что подрядчики используются те же, что и раньше.

Конкурсный отбор подрядных организаций не обеспечивает развитие конкуренции в сфере управления жилищным фондом. В конкурсах на обслуживание жилья конкурсанты борются не за цену, а за право на подряд. При этом объёмы и виды услуг определяются на основе действующих нормативов по обслуживанию и требований к качеству, скорректированных с учётом физического состояния объекта. Это означает, что стоимость обслуживания конкретного жилья определяется на основе суммирования затрат на отдельные виды работ, это стоимость практически заранее известна всем участникам конкурса, если они имеют достаточный опыт работы в жилищном хозяйстве.

Как свидетельствует управленческая практика, определение объёмов и видов услуг на основе действующих нормативов обычно влечет за собой усредненное поведение в рамках регламента. «Такая поведенческая концепция социальна по сути, ибо всегда основана на печальном опыте и обеспечении первейших потребностей в безопасности или самосохранении» [72, с.19].

Разница между расценками, заявленными отдельными конкурсантами, не может быть значительной. Расценки не могут опускаться ниже того уровня, который позволяет иметь такую же прибыль, какую они могли бы получать на

альтернативных работах. Поэтому утверждение, что конкурсы стимулируют снижение издержек на эксплуатацию жилищного фонда, безосновательно.

Безусловной проблемой существующей системы размещения заказа является неизбежная ориентация на краткосрочный эффект, выражающийся в экономии средств за счет использования дешевых материалов и традиционных технологий выполнения работ. В то же время от стратегически правильного выбора направлений развития техники ремонта и эксплуатации зависит стоимость содержания жилищного фонда, сроки службы входящих в его состав зданий и сооружений, уровень эксплуатационных расходов и в конечном счёте устойчивое развитие городов и регионов.

Кроме того, фактические затраты предприятия из-за роста цен на потребляемые ресурсы существенно отклоняются от их величин, использовавшихся для расчета. Массовое внедрение конкурсного размещения заказа, предполагающего использование в качестве единственного критерия выбора победителя цену контракта, приводит к увеличению доли неисполняемых вовремя контрактов.

Таким образом, конкурс как метод хозяйствования в жилищно-коммунальной сфере не является достойной заменой конкуренции. Он не способствует ни улучшению качества обслуживания жилья, ни снижению стоимости его содержания.

В мировой практике для устранения недостатков конкурсной системы разработаны и применяются различные методики: определение затрат с учётом всего жизненного цикла продукции, экспертная оценка квалификации претендентов, модели имитации влияния конкуренции. Однако они требуют тщательной адаптации к условиям работы конкретных групп субъектов хозяйственной деятельности, основанной на результатах исследований.

На современном этапе социально-экономического развития Украины для регулирования деятельности организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, можно рекомендовать использование эталонных предприятий. В странах с развитой рыночной экономикой такое регулирование используется главным образом для естественных монополий, но применимо и в других случаях монополии на жизненно важные товары.

Данный механизм связан с преобразованием среды, в которой функционируют субъекты хозяйственной деятельности. При этом эталонные предприятия должны быть объектами государственной (коммунальной) формы собственности. Основной целью их деятельности является достижение максимальной общественной эффективности при минимальных издержках. Целевые установки государственных органов и органов местного самоуправления в отношении данных предприятий должны отличаться от таковых в отношении других субъектов хозяйственной деятельности, поскольку внедрение инноваций требует в качестве необходимой предпосылки создания атмосферы партнерства и взаимного доверия. Управляющие органы призваны помочь руководителям жилищно-эксплуатационных и ремонтных предприятий эффективно перевести

стратегические планы в скоординированные действия.

Целесообразно привлечь к проведению реновации зданий специалистов по строительному надзору, строительным поставкам и проектированию. Для получения максимального эффекта должны быть системно интегрированы три взаимосвязанные компоненты: спецификации услуг, инициативы по совершенствованию деятельности и процесс мониторинга получаемых результатов. Управляющие органы должны осуществлять мониторинг параметров качества и доступности услуг, анализ расходов, добиваясь в конечном счете снижения стоимости обслуживания.

В дальнейшем результаты анализа деятельности эталонных предприятий могут использоваться в качестве критериев (нормативной базы) для формирования отношений с аналогичными предприятиями частной формы собственности в целях воздействия на ценовые параметры услуг в сфере обслуживания жилья. Руководители жилищно-эксплуатационных и ремонтных предприятий сильно зависят от органа местного самоуправления и поэтому городские власти могут и должны найти равнодействующую линию разумного и взаимовыгодного компромисса между интересами потребителей и исполнителей услуг.

Необходимо формирование новой системы отношений этих организаций с населением, имеющей целью изменение стандартов обслуживания в сторону его улучшения. В настоящее время потребители жилищно-эксплуатационных и ремонтных услуг находятся по отношению к исполнителям в положении «слабой стороны».

Для скорейшего обеспечения баланса интересов потребителей и исполнителей услуг, выравнивания положения этих экономически неравных сторон целесообразной является ориентированность органа местного самоуправления на удовлетворение нужд нанимателей и собственников жилья.

Целесообразно учредить в составе исполкомов местных советов подразделения, призванные выполнять функции поддержки объединений совладельцев многоквартирных домов. Целью должно стать повышение качества жилья за счет повышения качества услуг, задачами – обеспечение ориентации органов местного самоуправления и исполнительной власти на потребности населения, повышение общественного доверия к органам местного самоуправления, упрочение общественного согласия за счет развития участия граждан, разработка схем сбалансированного многоканального финансирования реновации и теплоизоляции зданий, модернизация процессов ремонта и обслуживания жилья за счет внедрения не только новых стандартов, но и регламентов обслуживания, внедрения механизмов досудебного обжалования.

На начальном этапе улучшение состояния жилищного фонда способна обеспечить даже разъяснительная работа по поводу того, какие услуги (в деталях) должно обеспечивать каждое из коммунальных предприятий. Если члены ОСМД четко представляют себе, от какой организации они вправе

требовать осуществления тех или иных работ (вплоть до того, кто какую трубу должен красить), то они действуют активнее, чем в том случае, если не владеют нужной информацией и рискуют потратить попусту время, обратившись не по адресу.

Важнейшим элементом совершенствования жилищно-коммунального обслуживания является доступ всех участников (сторон) отношений к постоянной и адекватной информации. Для этого целесообразно проводить с участием представителей всех сторон периодические технические осмотры каждого дома, по результатам которых составлять дефектные акты с обозначением необходимых объемов работ, составлять годовые, среднесрочные и долгосрочные планы и планы-графики текущего ремонта и технического обслуживания здания.

Под взаимным воздействием ОСМД и органа местного самоуправления возможно перенастроить отношения с жилищно-эксплуатационными и ремонтными организациями под новые стандарты обслуживания, на решение новых задач с учетом уточненных приоритетов.

3.3. Формирование современной системы управления коммунальным хозяйством города

На современном этапе социально-экономического развития актуальной задачей экономической науки является выработка методологических подходов к формированию системы взаимоотношения коммунальных предприятий и органов местного самоуправления, которая была бы способна обеспечить достаточный уровень управляемости сферы жизнеобеспечения городов.

С подобными проблемами на определенном этапе развития экономики сталкивалось большинство стран мира. Начиная с 60-х годов XX века, с работ У. Баумоля, Г. Деншеца, Дж. Панзара, Р. Познера, Дж. Стиглера, Р. Уиллига, О. Уильямсона, проблема усиления эффективности коммунальной сферы стала решаться в теоретическом плане с позиций пересмотра границ рационального вмешательства государства и органов местного самоуправления в деятельность по производству услуг. Труды этих авторов послужили идеологической основой для вовлечения в сферу естественных монополий частного капитала. Однако попытки приватизации естественных монополий показали неоднозначные экономические и отрицательные социальные результаты.

Так, в Великобритании, несмотря на большую подготовительную работу (были списаны все долги коммунальных предприятий, и государство взяло на себя расходы по приведению имущества в работоспособное состояние, проведению его паспортизации и постановки на учет), применение модели приватизации нередко приводило к повышению стоимости обслуживания и отключению от сетей части бытовых потребителей. Это вызвало необходимость применения жестких ограничительных методов к производителям услуг.

В 1997 г. в Великобритании вступил в силу обязательный для соблюдения регламент, согласно которому местным органам власти вменялось в обязанность анализировать результаты деятельности по предоставлению жилищно-коммунальных услуг независимо от того, поставляются они самим муниципалитетом или подрядчиком, и обеспечивать снижение затрат на 2% в год. В результате произошел быстрый рост числа полуобщественных-получастных компаний.

В США на рубеже веков кампания по приватизации в сфере ЖКХ сменилась кампанией по реприватизации. 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» [73, с.69]. Причина состоит в стремлении субъектов хозяйственной деятельности злоупотреблять своим монопольным положением. Оно позволяет коммунальным предприятиям включать в себестоимость своих услуг неэффективные расходы. Поэтому целесообразен постоянный контроль над ними. Как верно отметил известный немецкий правовед Ф. Ю. Зеккер: «Рыночному порядку, управляемому децентрализованно посредством конкуренции, необходимо регулирование, если определенный сектор экономики на основании фактической структуры не использует конкуренцию как эффективнейший инструмент для удовлетворения спроса и для реализации технического прогресса» [74, с.239].

Государственная (коммунальная, муниципальная) форма собственности на основной капитал коммунальных предприятий позволяет оказывать на них значительно большее влияние, чем на субъектов хозяйствования частной формы собственности, и направлять их деятельность в заданных параметрах развития. По этой причине 90% мирового водоснабжения находится в ведении общества [75, с.31]. Власти большинства крупных городов Европы не допускают также приватизации систем теплоснабжения.

На современном этапе, характеризующемся переходом к либерально-консервативным доктринам экономического развития, большинство развитых стран отказываются от практики непосредственного участия местных властей в обеспечении предоставления коммунальных услуг. При этом органы местного самоуправления отводят себе функции гарантирования наличия и функционирования инфраструктуры, обеспечения всеобщей доступности сетей и услуг. Предприятиям ЖКХ предоставляется свобода в выборе направлений и методов работы, они наделяются самостоятельностью в принятии решений, ответственностью за принимаемые решения и их последствия.

В этих условиях широкое распространение получило создание субъектов хозяйствования смешанной формы собственности. Во многих странах находят выход в преобразовании коммунальных унитарных предприятий в

акционерные общества с контрольным пакетом акций, находящимся в собственности территориального сообщества. Объекты естественных монополий могут также переходить в управление, доверительное управление (траст) частных компаний, передаваться в концессию и аренду. Это расширяет финансовые возможности предприятий за счет объединения с партнерами, располагающими капиталом для осуществления инвестиций. На частных партнеров перекладывается основной груз расходов и рисков, используются накопленные ими опыт и навыки (гуд-вилл), инновационный потенциал.

На основе анализа позитивного и негативного опыта реорганизации отношений в сфере управления производством коммунальных услуг в странах с развитой рыночной экономикой за последние десятилетия для городов Украины можно порекомендовать сохранение систем водо- и теплоснабжения в коммунальной собственности городов. Хозяйственным кодексом Украины предусмотрена ответственность органов местного самоуправления за последствия деятельности субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики [76]. Городские органы власти обязаны гарантировать потребителям необходимый набор коммунальных услуг приемлемого качества, обеспечить предоставление услуг по доступной горожанам цене путем регулирования тарифов. Частный предприниматель в том случае, если предприятие по каким-либо причинам не оправдало его надежд, может просто свернуть свою деятельность в сфере ЖКХ (как это было, например, в Аргентине) [75]. А местные органы власти обязаны и далее решать проблемы обеспечения населения коммунальными услугами. Поэтому целесообразно сохранить инженерную инфраструктуру в собственности территориальных общин.

Владение органами местного самоуправления материальными факторами производства обеспечивает сохранение за ними контрольных функций и рычагов регулирования жилищно-коммунальной сферы и реальное влияние на технико-экономические процессы. Коммунальная форма собственности позволяет осуществлять контроль не только над текущими расходами, но и над формированием источников средств на капитальные вложения и реновацию. Именно этим и обусловлено ее широкое применение в жилищно-коммунальном хозяйстве стран с развитой рыночной экономикой. Применение отношений коммунальной (государственной) собственности вынуждает предприятия эксплуатировать материальные факторы производства исключительно во благо общества и служит основанием для публичного контроля.

Публично-частное партнерство желательно использовать как комплексный инструмент привлечения инвестиций в капиталоемкие инфраструктурные проекты. Но важным условием при этом является создание действенной системы регулирования и контроля деятельности предприятий ЖКХ со стороны органов местного самоуправления. Она необходима и для существующих унитарных коммунальных предприятий на базе

имущественных комплексов, переданных из государственной в коммунальную собственность, и для субъектов хозяйствования в форме публично-частных партнерств.

Коммунальные предприятия в рыночных условиях изначально являются сложным для управления объектом. Цели органов местного самоуправления имеют преимущественно социальную направленность, а интересы менеджеров предприятий – коммерческую. Управление субъектами хозяйствования основано на привнесении в их деятельность внешних целей и ограничений. Недостаточный уровень воздействия на естественных монополистов приводит к потере ими общественной эффективности, а некоторые необходимые процессы развития в подобных условиях могут вовсе не начаться. И, наоборот, излишняя управленческая активность перерастает в контроль над деятельностью предприятия и ведет к утрате динамичности (способности руководства замечать и предугадывать появление моментов, вызывающих необходимость изменений выполнения определенных специфических процедур, и оперативно реагировать на их наступление).

Советский опыт хозяйствования в сфере ЖКХ недвусмысленно свидетельствует о том, что административные методы и директивные формы управления являются малоэффективными. Исходя из этого, предприятиям необходимо создать условия, при которых программа действий и темп работы должны определяться ими самостоятельно. Целесообразно учитывать феномен самоорганизации систем, то есть их способность к саморазвитию на основе внутренней активности.

В то же время управление предприятиями ЖКХ призвано восполнять недостающее влияние на производителей коммунальных услуг со стороны индивидуальных пользователей. Органы местного самоуправления должны использовать воздействие на коммерческие интересы субъектов хозяйствования в рамках действующего законодательства экономическими методами.

Влияние местных властей на предприятия ЖКХ должно базироваться на глубоком понимании интересов руководства и конкретных условий, в которых оно работает. Суть оптимального управления коммунальным хозяйством в значительной степени сводится к управлению процессом потребления ресурсов. Руководство предприятий заинтересовано в оптимизации потребления ресурсов по критерию получения максимальных доходов. Для органа местного самоуправления оптимизация связана с упорядочиванием и структурированием хозяйственных отношений с целью получения наибольшего положительного эффекта при минимальных затратах на обеспечение потребностей населения в качественных услугах.

Цели предприятий являются более узкими, чем цели органов местного самоуправления. С позиций современной теории систем узкие, ясно определенные цели одной социальной системы, дают другой подобной системе с более масштабными целями долгосрочного характера возможность обоснованного влияния: формируется своеобразное партнерство субъектов,

заинтересованных в решении проблем. Главной целью предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, фактически является оптимизация текущей прибыльности, в то время как в условиях рыночных отношений прогрессивный предпринимательский стиль должен быть направлен, в первую очередь, на оптимизацию потенциала прибыльности. Как партнер, способный внушить доверие и оказывать действенное влияние на предприятие, орган местного самоуправления должен исповедовать идеологию предусмотрительности, основываться на видении будущего образа каждого предприятия и на его динамических организационных способностях к обновлению с учетом изменений внешней среды. По отношению ко всей совокупности предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, со стороны органа местного самоуправления необходима координация их усилий для наиболее эффективного использования возможностей совместной деятельности по решению стратегических и оперативных задач.

Эффективным является акцентирование деятельности городских властей на ключевых компетенциях с одновременной передачей всех других видов хозяйственных функций предприятиям ЖКХ, а также с одновременным усилением координирующего воздействия на них (как на специализированные структуры) посредством обеспечения системной интеграции.

Немаловажно управление экономической и социальной средой, в которой действует предприятие, предоставляющее коммунальные услуги. Среда имеет для предприятия непрерывное организующее значение, в то время как управляющие воздействия административного характера со стороны органов местного самоуправления имеют эпизодический, дискретный характер. Воздействие среды хозяйствования более весомо, оно способно влиять на коммерческие интересы субъектов непосредственно.

Целесообразно использовать следующие средообразующие рычаги воздействия на предприятия, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги:

- определение конфигурации и границ сети (субъектов рынка) с целью обеспечения доступности производимой продукции всем потребителям;

- предъявление требований к качеству услуг и своевременности их предоставления;

- предъявление требований к надежности инженерной инфраструктуры по критериям устойчивости снабжения потребителей, безопасности и качества;

 - установление экологических ограничений;

 - регулирование тарифов на производимую продукцию;

 - установление дотаций и льгот по местному налогообложению;

- применение оперативно-хозяйственных санкций, предусмотренных системой договорных отношений.

Основополагающим принципом создания искусственных факторов среды должно являться формирование дополнительных стимулов к выполнению предприятиями, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, своей

функции назначения. Целесообразно также искоренять «героизм», то есть систему решения «внезапно» возникающих проблем в срочном порядке за счёт повышенных усилий отдельных сотрудников. За счет изматывающих авралов, сверхурочных работ, взаимных компромиссов работников и администрации в сфере нарушений дисциплины и трудового законодательства внутренняя среда предприятия деградирует. Кроме того, при этом обычно не принимаются кардинальные меры по устранению причин дефектов. Повышение эффективности системы возможно лишь на путях предупреждения аварийных ситуаций, устранения вероятных причин их появления в дальнейшем.

Эффективное управление ЖКХ города означает рациональное использование управленческого ресурса и организацию процесса системного управления объектами и (или) элементами жилищно-коммунального хозяйства. Оно предполагает комплексность, альтернативность, непрерывность во времени в постановке и решении таких вопросов, как отражение и прогнозирование стадий жизненного цикла исследуемой системы, выбор целей, анализ их инновационности.

Для достижения поставленных органом местного самоуправления перспективных целей необходима сложная многофакторно ориентированная модель действий и мер, то есть стратегия. Внешнее стратегическое управление представляет собой систему формирования долгосрочных целей деятельности предприятия и совместное с его руководством обозначение наиболее эффективных путей их достижения. Стратегическое управление должно иметь целью обеспечение потенциала прибыльности предприятия даже в неблагоприятных для него условиях повышения цен на энергоносители и другие ресурсы и ограничениях на увеличение тарифных ставок.

Социальная значимость жилищно-коммунальной сферы предопределяет возможность долевого финансового участия органов местного самоуправления в реализации крупных инвестиционных ресурсосберегающих проектов.

При планировании использования форм публично-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве органам местного самоуправления необходимо учитывать, что основные преимущества этих форм – плодотворное сотрудничество, самокупаемость проектов и организационная гибкость – базируются на юридических конструкциях. Тщательно и профессионально составленные соглашения являются неотъемлемым элементом надёжной системы управления. В структурах муниципалитетов многих зарубежных городов имеются специальные отделы, ведающие решением данного круга вопросов.

Наиболее существенным недостатком публично-частного партнерства является появление объективной предпосылки увеличения в структуре стоимости услуг удельного веса прибыли и расходов на обслуживание инвестиций, что может привести к росту тарифов [77]. Объективной основой возможного их повышения является то, что они рассчитываются по-разному, в зависимости от выбранного способа управления коммунальной службой.

При прямом административном управлении тариф устанавливается в

зависимости от ожидаемых финансовых результатов. И он состоит из двух основных частей: первая – предназначена для покрытия эксплуатационных затрат, вторая – способствует обеспечению капиталовложений и их самоокупаемости. Тариф как оплата услуг частного предприятия зависит от ценовой формулы, в которой учитывается получение прибыли на инвестированный капитал и прибыли вообще.

За предпринимателем в рыночной экономике закреплено определенное положение и определенный вклад в экономический процесс, состоящий в комбинировании факторов производства в процессе его организации. Предприниматель получает, во-первых, то, что Маршалл назвал «зарплатой за управление», а Мангольдт – «рентой за способности», во-вторых, премию за несение риска, которая может быть отрицательной, в-третьих, процент на принадлежащую ему часть используемого им капитала. Кроме того, обществом допускается и получение четвертого типа дохода, в основном временного характера, – доход от внедрения впервые в экономический процесс того или иного усовершенствования, то есть доход от инноваций.

Процедура определения тарифа при этом состоит из трёх этапов – выявления текущих издержек, планирования инвестиционных вложений, задания нормы прибыли на инвестиции. Нижней границей допустимой прибыли служит так называемая цена капитала предприятия. Экономический смысл цены капитала состоит в возмещении единовременно затраченных частным партнером средств. Этот элемент прибыли не может быть ниже банковского процента на действительную стоимость вложенного капитала, иначе возникнет стимул к изъятию средств из предприятия.

Прибыль также должна обеспечивать предприятию необходимый для реализации инвестиционной программы объём финансовых средств. Это дает стимул к осуществлению капитальных вложений в производство. Но потребители оплачивают эти инвестиции дважды, вначале в составе «инвестиционной составляющей» в тарифе, а затем повторно возмещают производителям затраты на капвложения, поскольку в тариф включается амортизация основного капитала. В условиях плановой экономики это компенсировалось за счет перечисления от 50 до 90%, амортизационных отчислений на реновацию в Стройбанк СССР для централизованного перераспределения. В условиях рыночной экономики они не могут быть изъяты подобным путем. В результате возникает стимул для предприятий превышать расходы, связанные с привлечением ссудного капитала, сверх необходимого уровня. Это, в свою очередь, приводит к искусственному увеличению уровня кредиторской задолженности предприятий, расходов на выплату банковских процентов, способствует поддержанию высокого уровня кредитных ставок в стране.

Кроме того, на частных партнеров перекладываются не только права по обеспечению работы естественных монополий, но и часть рисков. Поэтому им также дается право присоединения дополнительной прибыли в качестве компенсации за повышенные риски.

Для обеспечения достижения социальной эффективности публично-частного партнерства, то есть снижения или хотя бы сохранения первоначального уровня тарифов, инвестор должен предложить нечто, способное вызвать существенное сокращение расходов в процессе производства. Поэтому одним из важнейших принципов при заключении органами местного самоуправления контрактов с частными партнерами должно быть обязательное требование осуществления повышающих экономическую эффективность мер по снижению расходов. Цели и ожидаемые результаты проекта с участием частного капитала должны соответствовать целям и задачам стратегии развития города; региональная эффективность проекта должна существенно превышать коммерческую. Инвестиции, как правило, должны представлять собой сочетание финансового капитала с интеллектуальным.

Местным властям важно принимать во внимание особенности мотивации частных партнеров и рассматривать предпринимательские инициативы с точки зрения стратегических интересов территориальной громады. Целесообразно учитывать, что для частных субъектов хозяйственной деятельности доступ на естественно-монопольный рынок является привлекательным. Им обеспечивается гарантия возвращения средств, поскольку расчёты потребителей с производителями прогнозируемы в количественном и временном аспекте. Орган местного самоуправления, как партнер, несет ответственность за обеспечение минимального уровня рентабельности. Субъектам, эксплуатирующим убыточные и малорентабельные объекты ЖКХ, которые имеют важное социальное значение, возможно предоставление дотаций, компенсаций и льгот. В мире в сфере водоснабжения функционирует более 750 крупных частных фирм. Биржевая стоимость этих предприятий оценивается в 1100 млрд евро [75]. Убыточность предприятий, предоставляющих коммунальные услуги, не должна являться оправданием для принятия невыгодных для города условий.

На этапе формирования и легитимации публичного интереса, а также на этапе проведения конкурсов органы местного самоуправления должны выступать как носители властных полномочий, определяющие условия в императивном порядке. Главным условием соглашения должны быть обязательства по осуществлению существенных инвестиций, обеспечивающих получение экономического эффекта не только для инвесторов, но и для общества.

Начиная с момента заключения соглашения о партнерстве или создания юридического лица для осуществления проекта публично-частного партнерства, орган местного самоуправления вступает в равноправные отношения с частным партнером. Однако вряд ли обоснованным является мнение некоторых ученых, что после вступления в партнерство орган местного самоуправления должен отказаться от использования властных полномочий [78, с.67].

Обеспечение баланса интересов производителей и потребителей

коммунальных услуг необходимо проводить как упреждающими методами регулирования (на этапе согласования проекта), так и методами регулирования, устраняющими злоупотребления после их совершения. Этого требует разработанный наукой управления принцип системности контроля, который реализуется путем согласования его форм и методов.

В экономической литературе обычно дифференцируются три основных вида контроля. Во-первых, «последующий» контроль («апостериорный»), осуществляемый по прошествии определённого времени после завершения контролируемых действий. Он исключает оперативное вмешательство в них и своевременное пресечение нарушений, но предполагает возможность штрафных санкций. Во-вторых, «оперативный» («текущий») контроль, позволяющий уполномоченным органам и должностным лицам осуществлять процесс наблюдения, контроля, оценивания, анализа и прогнозирования деятельности объекта. В-третьих, «предварительный» контроль, фактически означающий участие контролирующих органов и лиц в управлении путём априорной оценки предполагаемых действий на предмет соответствия заданным критериям (законности, целесообразности и др. либо дачи на них согласия (или наложения запрета).

Из этого следует, что кроме предварительной оценки предполагаемых действий предприятия ЖКХ в форме публично-частного партнерства (на этапе его формирования) для эффективного управления необходим также последующий и, в особых случаях, оперативный контроль.

В основу тарифов ЖКХ заложен затратный принцип, поэтому общество должно контролировать их издержки и препятствовать включению непроизводительных расходов в себестоимость продукции. Для предотвращения перекладывания на население непроизводительных затрат предприятий ЖКХ необходимо создать условия сохранности активов, обеспечить прозрачность их отчетности для органов местного самоуправления. Контроль должен вынуждать этих господствующих на рынке монополистов вести себя максимально рационально с производственно-экономической точки зрения.

Важным является требование отсутствия правового, операционного и бухгалтерского объединения объектов регулирования с другими предприятиями. В странах с развитой экономикой законодатели не останавливаются на организационном разделении и предусматривают также корпоративно-правовое разделение, чтобы предотвратить перекрестное субсидирование материнской компанией своих дочерних обществ.

Экономический смысл требования правовой, операционной и бухгалтерской автономии состоит в пресечении возможности включения расходов других производств в затраты предприятий ЖКХ, а также возможности льготного обслуживания предприятий того же собственника за счет повышения тарифа для других потребителей. Как показывает практика, в Украине многие крупные предприниматели имеют желание, при наличии возможности, включить в состав своего хозяйства предприятия водо-, газо-,

теплоснабжения. Но побудительным мотивом при этом выступает не возможность получения прибыли за счет снижения издержек на предоставление коммунальных услуг, а соблазн включения части затрат предприятий коммерческого характера в себестоимость этих услуг.

Правовая, операционная и бухгалтерская автономность объекта управления также обеспечивает для субъекта (субъектов) управления возможность максимально целенаправленного, а потому и эффективного, воздействия посредством налоговой, денежно-кредитной, амортизационной и тарифной политики.

В то же время контроль над коммунальными предприятиями не должен быть связан с вмешательством в оперативную деятельность субъекта хозяйствования. Данный запрет – это один из важнейших принципов управления предприятиями смешанной формы собственности. Недопустима неясность в определении границ, где заканчивается регулирование и начинается вмешательство во внутренние дела предприятий. Пределы регулирования должны быть достаточны, чтобы гарантировать права субъекта хозяйствования. Необходимо их четкое и однозначное закрепление уставными документами, договорами, другими правовыми актами, поскольку несовершенство нормативно-правовой базы чревато возникновением конфликтов.

В странах с развитой рыночной экономикой важнейшим элементом механизма, направленного на преодоление существующих объективных недостатков системы управления предприятиями, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, является контроль над ними со стороны общественности. Деятельность естественных монополий и связанных с ними производителей жилищных услуг контролируется рядом общественных организаций, а также ассоциациями юридических лиц. Например, в Финляндии защитой прав потребителей тепла занимается Ассоциация контроля над сферой недвижимости, объединяющая владельцев предприятий производственной сферы и собственников жилых домов [79, с. 107 – 108].

В украинских городах основные результаты финансово-хозяйственной деятельности предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, также должны быть общедоступными. Это важно и существенно, поскольку обуславливает взаимодействие органа местного самоуправления и горожан, следовательно, повышение эффективности управления.

Помимо планирования инноваций важнейшими функциональными элементами городского стратегического управления предприятиями ЖКХ выступают также стратегия управления коммунальной собственностью города и финансовая стратегия.

Имущество предприятий ЖКХ, выполняя функции в соответствии со своим целевым назначением, постепенно физически и морально изнашивается, устаревает. неизбежное обновление элементов основного капитала, ремонты поглощают ресурсы и могут приводить к различным результатам. В данной сфере также существует объективное противоречие между обслуживанием

общественных интересов и обеспечением текущей прибыли. В связи с этим необходимо контролировать процессы эксплуатации и технического обслуживания объектов инфраструктуры.

Управление коммунальной собственностью в условиях рыночной экономики должно включать:

адекватное отражение процессов приобретения, продажи, замены объектов, передачи объектов в доверительное управление;

управление целевым использованием каждого объекта в соответствии с его назначением и областью применения;

обеспечение сохранности объектов, поддержание их в надлежащем, работоспособном состоянии, своевременное проведение модернизации объекта;

обеспечение рационального, эффективного функционирования каждого объекта с получением наибольшей полезной отдачи.

Привлекая к управлению естественными монополиями частный сектор, территориальное сообщество сталкивается с возрастанием рисков, связанных с недобросовестностью партнеров.

Отражение этих процессов в отчетности может быть искаженным, если руководители используют активы компании в своих личных интересах, а не в интересах собственника – территориальной громады. Руководители предприятия также могут ратовать за принятие излишне рискованных решений, сулящих им дополнительные прибыли, поскольку риск потенциальных потерь несут не они. Например, концессионеры стремятся к максимальной эксплуатации активов, что ведёт к повышенной нагрузке и амортизации основных фондов, недостаточному объёму финансирования текущих ремонтных работ на конечных сроках осуществления проекта.

Органы местного самоуправления должны участвовать в процессах прогнозирования и планирования использования имущества, осуществлять учет состояния и контроль над применением, функционированием объектов собственности. Возможно использование таких форм привлечения частных предпринимателей к процессам жизнеобеспечения городов, которые предполагают участие органов местного самоуправления в оперативном управлении объектами коммунальной собственности.

Специалисты исполнительных органов местного самоуправления призваны постоянно акцентировать внимание на решении таких вопросов, как: оправданы ли действия руководства предприятия с точки зрения эффективного использования имущества в долгосрочной перспективе. Как представители собственника они вправе требовать от предприятий ЖКХ таких действий, которые обеспечили бы необходимые средства для сохранения активов и обновления инфраструктуры.

Органы местного самоуправления должны участвовать в выработке базовой концепции, связанной с эффективным управлением денежным оборотом предприятий ЖКХ, формированием их фондов денежных средств в определённых пропорциях, обеспечивающих процессы воспроизводства.

Договорные отношения с предприятиями ЖКХ должны формироваться таким образом, чтобы в них оговаривались моменты контроля над использованием финансовых ресурсов по целевому назначению в соответствии с данной концепцией. При этом организационно-экономический механизм должен представлять собой гибкую систему правовых и финансово-экономических отношений, ориентирующую руководство предприятия использовать финансовые ресурсы на техническое перевооружение для снижения затрат.

Для того чтобы в процессе контроля не акцентироваться на мелочах (что ведет к нецелесообразному администрированию) и не отклоняться от намеченных целей, целесообразно использовать современные формы контроля эффективности использования проектных ресурсов. Используемые традиционной системой контроля квоты, стандарты, нормы основаны на прошлом опыте, поэтому базирующиеся на них контрольные действия связаны скорее с прошлым, нежели с будущим предприятия. На современном этапе развития ЖКХ необходимо формирование и осуществление научно-технической политики, направленной на модернизацию предприятий. Поэтому важно расширение практического использования экономических оценок и экономического анализа. Тарифное регулирование деятельности коммунальных предприятий должно побуждать их к осуществлению инноваций.

Если субъект хозяйственной деятельности не в состоянии эффективно перевести свои стратегические планы в скоординированные действия, то необходим систематический обеспечивающий процесс, то есть способ сосредоточить его действия на достижении ключевых целей организации. Чтобы перевести видение перспективы предприятия в набор целей и мер высшего уровня, целесообразно разложить его работу на отдельные компоненты, определить взаимосвязь между издержками на выполнение каждого элемента работы и создаваемой им ценностью, а затем сопоставить с итоговым результатом. Это позволит нацелить его на ликвидацию узких мест и ориентировать на будущее в соответствии с поставленными целями и задачами получения определенных результатов.

Таким образом, подводя итоги исследования по вопросам формирования современной системы управления коммунальным хозяйством города, можно сделать вывод, что в условиях осуществления научно-технической революции, сопровождающейся усложнением хозяйственных отношений и усилением требований к социальной организации общества, становится невозможным функционирование на практике ни рыночного регулирования в чистом виде, ни полностью огосударственной экономической системы. Реформирование ЖКХ влечет за собой значительные изменения функций управления коммунальными предприятиями.

На современном этапе общественного развития усиливается объективная потребность в стимулировании инициативности предпринимателей путем обеспечения им возможности получения высоких доходов. Но в то же время важной является проблема предупреждения негативных проявлений

предпринимательской деятельности, обеспечения защиты общественных интересов. Необходимо формирование гибкой модели управления жилищно-коммунальным хозяйством города ЖКХ, направленной на повышение качества обслуживания при экономном расходовании трудовых, материальных, информационных, финансовых ресурсов и с учетом законодательных ограничений.

Приоритетным направлением деятельности городских властей должно стать управление стратегией развития предприятий ЖКХ, их инвестициями и инновациями. Установление новых, рыночно ориентированных форм партнёрства в области предоставления коммунальных услуг неизбежно должно сопровождаться выработкой арсенала средств воздействия на частных партнеров. Важен контроль над политикой ценообразования естественных монополий, в том числе политикой издержек, методами дотирования и льготирования.

РАЗДЕЛ II

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

ГЛАВА 4

ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

4.1. Проблемы формирования стратегии развития и хозяйствования города

Развитие городов Украины, включая различные его аспекты – исторический, экономический, социальный и экологический, – требует разработки единых принципов в области реализации политики городского развития. С этой целью сегодня в Украине необходима как научная, так и общегосударственная деятельность, направленная на интеграцию основных принципов Лейпцигской Хартии устойчивого европейского города в политику местного развития. Лейпцигская Хартия устойчивого европейского города, принятая в мае 2007 г., основывается на необходимости одновременного и уравновешенного учета всех измерений устойчивого развития, к которым относятся: экономическое процветание, социальный баланс, здоровая окружающая среда, культура, здравоохранение. Согласно этой Хартии все города рассматриваются как драгоценное и незаменимое экономическое, социальное и культурное достояние, достойное государственной защиты и поддержки с целью их дальнейшего развития.

Поэтому в настоящее время в Украине особую актуальность приобретает совершенствование управленческих структур на местном уровне для интегрированного городского развития и создания необходимых для этого условий на национальном уровне. На сегодняшний день города Украины, независимо от их административной и территориальной принадлежности, нуждаются в государственном регулировании и государственной поддержке, в государственном содействии сбалансированному пространственному развитию на базе европейской интегрированной системы городов.

Существует непосредственная взаимосвязь между экономической привлекательностью города и инвестициями, с одной стороны, и качественными градостроительными структурами, здоровой окружающей средой и современной мощной инфраструктурой города, с другой стороны.

Политика интегрированного городского развития представляет собой процесс, в котором проводится координация центральных сфер городской политики в пространственном, человеческом и временном отношениях. Политика интегрированного городского развития является центральной предпосылкой для претворения в жизнь европейской стратегии устойчивости, ее осуществление представляет собой задачу общегосударственного масштаба, в рамках которой необходимо учитывать местные особенности и соблюдать

принцип subsidiarity.

Достижимый политикой интегрированного городского развития баланс интересов создает основу для консенсуса между государством, регионами, городами, гражданами и хозяйствующими субъектами. В рамках данной политики необходимо укреплять локальное и региональное согласование, цель которого заключается в достижении равноправного партнерства между городом и деревней, между малыми, средними и крупными городами в пределах городских и метрополитенских регионов.

Политика интегрированного городского развития уже является во многих европейских городах испытанным инструментарием для создания эффективных управленческих структур на местном уровне, и данный инструментарий крайне необходим для повышения конкурентоспособности украинских городов, поэтому целесообразно рассмотреть вопрос разработки «Программы интегрированного городского развития» на уровне местного самоуправления.

Политика городского развития должна быть закреплена на национальном уровне, что во многом зависит от взаимодействия общественности, граждан, хозяйствующих субъектов и всех уровней власти в государстве. Концепция интегрированного городского развития служит для целенаправленного использования потенциала города в интересах повышения конкурентоспособности и устойчивого социально-экономического роста городов Украины.

Как известно, наиболее адаптированным к современным условиям развития инструментом эффективного управления городом является стратегическое планирование. Сущность его заключается в ориентации на конечную цель развития. При этом предусматривается эффективное расходование ресурсов, использование возможностей и предвидение негативных явлений. Анализу теоретико-методологических и прикладных аспектов территориального развития в условиях рыночной экономики, исследованию организационно-экономических основ, а также принципов, инструментов управления и стратегического планирования развития городов посвящены работы отечественных и зарубежных ученых [81-86].

Анализ уже разработанных стратегий развития городов как базовых документов для правления городами Украины свидетельствует о том, что этим стратегиям присущи недостатки: например, некорректно формулируются стратегические цели развития; стратегии развития не опираются на системный анализ стартовых условий, внешних и внутренних факторов; недостаточно обосновано организационно-экономическое обеспечение реализации стратегии развития. Наличие таких просчетов в стратегическом планировании, теоретическая дискуссионность исследуемой проблематики, а также непростая экономическая ситуация, сложившаяся в городах Украины, обуславливают актуальность рассмотрения вопроса определения базовых направлений стратегий развития городов в ведущих западных странах с точки зрения разумного учета их опыта. В свое время в Европе переоценка отношения к

стратегическому планированию городского развития была связана с кризисом градообразующей базы в старопромышленных регионах.

Проблема заключалась в пространственном различии расположения кризисных городов и мест концентрации планируемых промышленных производств. В Великобритании острый кризис переживали индустриальные ареалы, а в континентальной Европе территориями, которые нуждались в комплексных стратегических решениях, стали Рур, Лоррейн, французско-бельгийский угольный бассейн. Для современного этапа развития долгосрочного планирования крупных западных европейских городов характерны разнообразие форм, методов и содержания стратегических разработок, причем главной задачей выбора приоритетов развития выступает учет индивидуальных особенностей и проблем каждого города. Это означает завершение исторической эволюции самой парадигмы стратегических разработок – от простейшей градостроительной в социально ориентированную.

Так, более чем столетний путь развития г. Донецка говорит о том, что цели развития города менялись в зависимости от конъюнктуры роста как материальной, так и социально-культурной его составляющих, начиная от маленького горнозаводского поселка с неразвитой инфраструктурой и низкой производительностью труда рабочих и заканчивая современным миллионным городом, который имеет определенный вес в иерархии городских систем и значительный потенциал с хорошими перспективами дальнейшего развития. Несмотря на сходство основных целей развития в разных городах, можно привести несколько аргументов в пользу того, что целевые установки стратегии не обязательно должны быть идентичны. Во-первых, приоритетность и значимость целей для разных городов различны. Во-вторых, примеры соответствующих формулировок целей таковы [86-88]:

быть "открытым" городом (прежде всего для иммигрантов), международным городом и городом культуры (г.Амстердам);

стать "столицей информации ЕС" и "центром транспортных перевозок ЕС" (г. Кельн);

развиваться как центр технологических инноваций (г. Манчестер);

превратиться в один из ведущих регионов в сфере внедрения передовых технологий связи (г. Нюрнберг);

создать европейский центр высококачественного производства (г. Бредфорд);

реализовать "триединую политику модернизации" (имеются в виду пространственно-экономический, социальный и управленческий модернизационные аспекты) и "развиваться в направлении метрополитенской агломерации" (г. Роттердам).

Возвращаясь к анализу путей развития и перспектив Донецка, отметим, что здесь тоже наблюдаем уникальность стратегических целей развития города и идентичность ее целевым установкам стратегии развития. Так, неоспоримым является тот факт, что дальнейшее развитие Донецка сегодня

тесно связано с достижением специфической цели – формированием и укреплением нового имиджа города – созданием "деловой" столицы Украины, т.е. удобного комфортабельного города с "деловой хваткой", города с развитой инфраструктурой, где городская община (граждане, предприятия, городская власть может успешно реализовывать малые и большие инвестиционные проекты. Учитывая проводимый в Украине чемпионат Европы по футболу ЕВРО-2012, где Донецку отводится важная роль "принимающего города" финальной части чемпионата, можно говорить о европейской перспективе развития города, заложенной в количественных показателях инвестиционных средств, уже направленных или планируемых к привлечению в такие важные для города мероприятия по модернизации его общественной инфраструктуры, в целом формирование европейских стандартов городской среды и качества жизни его жителей. Обобщенная классификация целей и подцелей в стратегии развития городов ведущих западных стран включает более десяти направлений, которые можно сгруппировать в четыре блока:

1) развитие материальной среды производства и жизнедеятельности: совершенствование инфраструктуры, глобальные и локальные проекты восстановления и развития;

2) обеспечение благоприятных организационных условий для экономического развития: поддержка бизнеса, стимулирование инноваций и распространение технологий, повышение занятости, помощь малым и средним предприятиям, содействие развитию профессионального образования, экологизация экономики (устойчивое развитие);

3) поддержка имиджа города (посредством стимулирования туризма и с помощью маркетинговых средств) и внутрирегиональной кооперации;

4) совершенствование городского управления, его структуры и методов.

В ходе разработки стратегий западные города активно перенимают опыт своих предшественников. Они продвинулись в этом направлении, ориентируются на прецеденты особенно тщательного научного обоснования.

В большинстве случаев в основе методологического подхода лежит теория конкуренции М.Портера, причем в планово-стратегических воплощениях этой методологии активно участвуют университеты и научная общественность.

Свою формулу успешного развития Донецк определил в виде такого важного документа, как "Стратегия социально-экономического развития города Донецка на период до 2020 года", разработанного специалистами и руководителями города вместе с научными организациями города, среди которых Институт экономики промышленности НАН Украины, Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, Донбасская национальная академия строительства и архитектуры, Донецкий государственный университет управления [89].

В настоящее время можно наблюдать первые положительные результаты реализации стратегического подхода в развитии города. Так, Донецк в последние годы возглавляет рейтинги социально-экономического развития

крупных городов Украины, а в конце октября 2010 г. г. Донецк победил во Всеукраинском рейтинге социально-экономического развития городов с населением более 500 тыс. человек.

Генеральная цель Стратегии развития г. Донецка – достижение европейских стандартов по показателям уровня и качества жизни населения города – детализирована в более конкретных целях и задачах, а именно: повышение уровня жизни и благосостояния населения, обеспечение устойчивого социально-экономического развития города на инновационной основе; интеграция города в систему товарных и финансовых обменов Украины, обеспечение совместных действий и поиск предметов партнерства органов исполнительной власти города, представителей бизнеса и общественных организаций. Согласно генеральной цели стратегии развития г. Донецка, стратегическое видение его будущего как европейского города можно обозначить так:

Донецк может и должен стать крупнейшим современным национальным бизнес-центром, известным не только в Украине, но и за ее пределами;

в городе должны быть расположены ведущие предприятия, которые способны выпускать современную качественную конкурентоспособную продукцию и имеют устойчивые позиции на региональных и международных рынках;

городской рынок труда должен быть сбалансированным и соответствовать современным условиям городской экономики, при этом должна наблюдаться согласованность спроса и предложения на высококвалифицированных работников, умеющих успешно решать задачи любой сложности, быстро адаптирующихся к изменяющимся условиям внешней среды, являющихся выпускниками местных вузов и учебных заведений других регионов и стран, мотивированных возможностью самореализации в нашем городе;

в городском социуме должна быть сформирована новая система ценностей, характеризующая жителей г. Донецка как прогрессивных, деловых людей, известных своим профессионализмом, новаторством, адаптивностью, качествами лидерства и т.п.;

политика развития г. Донецка должна поддерживать уверенность жителей в том, что они проживают в благоприятной местности, которая позволяет пользоваться определенными преимуществами города, открывает широкие возможности для того, чтобы человек чувствовал себя в городе комфортно; создавать благоприятный (положительный) имидж города;

органы городского самоуправления должны и дальше использовать передовые управленческие технологии, которые позволят эффективно решать широкий круг задач и таким образом стать примером для органов местного самоуправления других городов.

Таким образом, основной линией стратегии развития г. Донецка выступает идея создания нового необходимого и полезного для горожан пространства качества и стабильности деловой жизни. Дело в том, что деловая сфера или

бизнес сегодня выступает "локомотивом" развития, поскольку наполняет бюджет, создает рабочие места и распространяет современные управленческие технологии по всему городу. Но бизнес в Донецке – это не только флагман тяжелой индустрии и строительства. Бизнес в Донецке – это деятельность малых и средних предпринимателей, талант и деловая активность которых, а также умение быть полезными городу и горожанам позволяют строить оптимистичные прогнозы в совместных проектах, создавать механизмы поддержки развития малого и среднего предпринимательства в городе.

Исходя из важности бизнеса для развития города, видимо, следует говорить о новой идеологии бизнеса, так как успешная реакция бизнеса на рост добросовестной конкуренции определит динамику развития города в будущем.

С одной стороны, понятие «бизнес-ответственность» гораздо шире, чем социальное участие, создание рабочих мест, налоги и благотворительность. Бизнес-ответственность – это идеи, технологии, модернизация, инновации, это развитие конкурентных преимуществ работника, предприятия, отрасли и целого города. С другой стороны, новый бизнес – это возможность. Возможность для каждого желающего и готового к индивидуальным решениям открыть свое дело, стать рядом с теми, кем гордится Донецк, прославить наш город и нашу страну.

Роль городской власти при этом заключается в организации среды как для реализации ответственности, так и для создания возможностей – равных, прозрачных, понятных для ведения бизнеса.

Оценка отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования и развития городов, а также учет специфических особенностей стратегии социально-экономического развития Донецка на период до 2020 г. и их влияния на стратегические цели развития города позволяют среди основных преимуществ стратегии развития города выделить следующие:

наличие стратегии позволяет повысить "прозрачность" механизма управления городом с помощью предоставления возможности населению, представителям всех хозяйствующих структур участвовать в принятии решений;

стратегия, раскрывая основные цели и ориентиры развития города на длительный период времени, дает уверенность в положительном результате начатых преобразований в конечном счете, в будущем своего города;

стратегия является действенным инструментом получения, использования и повышения конкурентных преимуществ города на украинском и международном рынках, позволяет эффективно выстраивать отношения с инвесторами и другими финансовыми организациями;

стратегия позволяет упорядочить и эффективно распределить всегда ограниченные ресурсы города, а также обеспечить его жителей общественными благами с учетом имеющихся ресурсов наиболее справедливым и демократическим способом;

стратегия помогает сконцентрировать основные усилия членов городской

общины на ключевых направлениях развития, которые являются наиболее перспективными для города;

наличие стратегии является обязательным условием при реализации крупных инвестиционных проектов с иностранным участием;

стратегия в целом позволяет достичь серьезных, знаковых успехов, создает "запас прочности" и содействует усилению репутации города как европейского делового города, занимает весомую позицию на карте общенациональной политики.

4.2. Институциональное обеспечение стратегического планирования как элемента хозяйствования города

В современной Украине существует значительное количество политических и экономических факторов, которые определяют трансформацию существовавшей ранее системы территориального планирования. В то же время опыт экономически развитых стран убедительно свидетельствует, что сочетание методов планового регулирования и рыночных механизмов не только возможно, но неминуемо на принципах соблюдения партнерских отношений органов государственной власти и местного самоуправления с разными субъектами хозяйствования, которые имеют интересы на территории региона или города. Новые экономические реалии заставляют исследователей и практиков искать адекватные формы и методы управления территориальным развитием, в частности, в соответствии с опытом зарубежных стран, применять принципы и технологии стратегического планирования, которые реализуются преимущественно на уровне предприятий, к территориальным хозяйственным системам различного уровня, в том числе и к городам.

В целом к факторам, влияние которых стимулирует применение стратегических подходов в хозяйственной практике, следует отнести: динамические изменения во внешней среде, которая нуждается в средствах обеспечения баланса с окружением; ориентацию новых моделей управления на результативность, которая определяет необходимость четкого целеполагания и разработки программ достижения целей; потребность в создании методологической почвы самостоятельного принятия решений относительно стратегического выбора векторов развития субъектов экономики; потребность в эффективных и в то же время "мягких" технологиях при условии открытости, прозрачности, подотчетности и подконтрольности власти общественности [91, с.8]. На этом фоне закономерным стало принятие ряда законодательных и нормативных актов, которые тем или иным образом способствуют становлению принципиально новых форм и методов хозяйствования и управления, активизации исследований в сфере научного обеспечения стратегических аналитических работ и на городском уровне. Фактически в украинской практике городского хозяйствования в последние

годы наблюдается своего рода “бум” разработок стратегического характера, то есть уже существует соответствующий опыт использования технологий стратегического планирования в городском управлении и хозяйствовании. При этом некоторые горсоветы организуют разработку стратегических документов с помощью различных научных и негосударственных организаций на конкурсной (альтернативной) основе, другие привлекают к работе ученых научно-исследовательских организаций или вузов в качестве соразработчиков или экспертов. Такое «резвое» распространение в украинской практике управления городом именно стратегического подхода в планировании своего развития предопределяет актуальность проблемы дальнейшего совершенствования его принципов, развития вообще методологии и практики реализации стратегических решений на уровне местного самоуправления.

Повышенный интерес к стратегическому планированию, обусловленный тем, что стратегическое планирование городского развития – это систематический процесс, с помощью которого города формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов. Оно включает: согласование групповых интересов внутри городского сообщества; инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов; определение реально осуществимых заданий и целей; формирование программ и планов действий.

В большинстве случаев в городах стратегия развития разрабатывается, планируется и реализуется путем концентрации ее в определенном плане, в котором намечаются перспективы развития города и ключевые факторы. Конечно, стратегический план не отменяет и не подменяет другие виды планов, не является комплексным планом, а определяет развитие лишь в наиболее важных, приоритетных для города сферах. Этот план разрабатывается и реализуется всеми участниками, которые влияют на развитие города, с учетом интересов и при участии населения. В конечном итоге, процесс стратегического планирования направлен на поиск общественного консенсуса, на привлечение к принятию решений, а значит и к их реализации, широкого круга активных лиц. Таким образом, в сущности, речь идет о механизме стратегического партнерства в городе, то есть о механизме поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению.

Главный вопрос, на который отвечает стратегический план городского развития, – это то, как выйти городу из кризисного состояния, повысить уровень благосостояния его горожан и заложить прочный фундамент для его последующего роста в будущем. Центральным моментом всех превращений в городе должно быть создание условий, которые обеспечивают надлежащий уровень качества жизни его населения. В связи с этим начальным пунктом любого стратегического плана должна быть оценка реального положения человека во всех аспектах ее деятельности, степень его соответствия современным тенденциям развития в мире и соотношение с поставленными целями. Поскольку уровень жизни населения города во многом определяется

эффективностью производства в городе, то, в первую очередь, планируются именно такие направления экономического развития, как привлечение в город новых производств, обновление структуры производства, развитие имеющихся производств и инфраструктуры жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения, создание новых высокооплачиваемых рабочих мест. Коротко цикл стратегического планирования развития города можно представить в следующем виде: определение целей развития; анализ внешней среды развития города; определение сильных и слабых сторон города; использование существующих и формирование новых местных преимуществ; разработка концепции развития города; разработка плана конкретных действий и осуществления стратегии; анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения [92, с.171].

Анализ трудов современных исследователей по данной проблематике позволяет утверждать, что планирование развития города нашло значительное научное обоснование в работах многих украинских ученых, в частности, Г.Дробенко, Ю.Свирского, В.Ю.Шарова, О.Карого, О.Бойко-Бойчука, А.Мельника и многих других [93-97]. Одновременно эта проблематика не оставались вне поля зрения зарубежных ученых. Достаточно интересными разработками в этом плане являются научные работы таких зарубежных ученых, как Б. Жихаревича, Т.Белкина, Р.Богавеевой, П.Ореховского и др. [98-102].

Однако, как отечественный практический опыт решения проблемы совершенствования стратегического планирования, так и зарубежный потенциал относительно научно-методического осмысления стратегического управления и планирования, свидетельствуют о существовании упрощенного подхода к разработке главных составляющих стратегического планирования, который приводит к неопределенности самого процесса планирования развития города (поселка) и занижению таким образом в целом эффекта от реализации мероприятий по стратегическому планированию. Существует даже мнение, что в украинской практике городского хозяйствования и управления чаще всего происходит «слепое копирование» типичных зарубежных методик составления стратегического плана, которые, по своей сути, имеют общий, поверхностный характер, не учитывают специфические минусы и плюсы украинских городских реалий. Крайне незначительный удачный украинский опыт использования этой технологии свидетельствует о том, что стратегии городов в недостаточной мере выполняют роль реального инструмента осуществления их политики развития, а низкий уровень развития стратегического мышления управленческого персонала городских органов власти приводит к тому, что потенциал стратегических подходов к управлению городом используется не в полной мере. Поэтому неотложной задачей является формирование системы институциональных мероприятий по окончательному утверждению режима стратегической деятельности на городском уровне, раскрытия и совершенствования других адаптированных к городскому уровню управления элементов институциональной базы, которые

создадут почву качественной и надлежащей реализации приемов стратегического планирования. В большинстве своем неотработанными остаются также вопросы определения организационных особенностей осуществления стратегического анализа, выбора и планирования с точки зрения разработки мониторинговых процедур и отслеживания результатов реализации стратегии или стратегического плана и, таким образом, становления системы перманентной корректировки (обратной связи) стратегических направлений (векторов или заданий), которые положены в основу стратегического подхода.

Следует отметить, что сегодня понятие «стратегическое планирование» продолжает вызывать некоторое недопонимание как у теоретиков, так и у практиков. Существует мнение, что присутствует так называемое явление «дежавю», поскольку в прошлом «советской» Украины была и действовала система стратегического территориального планирования. С этим трудно согласиться, потому что здесь происходит подмена понятия стратегического планирования близким, но не тождественным понятием долгосрочного планирования. Ведь собственно "стратегичность" заключается в предвидении изменений внутренней и внешней среды планируемого объекта (города). В условиях преимущественно административной системы управления речь могла идти, конечно, только о долгосрочности, но никак не о стратегическом планировании. Следовательно, противоречивый характер определения «стратегического планирования» и родственных с ним понятий, в первую очередь, «стратегия», «стратегическое видение», а также в конечном счете отсутствие установленного четкого нормативного содержательного и процедурного оформления «стратегического планирования» (как элемента хозяйствования) на городском уровне, вынуждают научное сообщество и практических работников разрабатывать единые методологические подходы решения этой проблемы [103, с.194].

Прежде всего это все связано именно с невосприятием стратегического планирования как важного невещественного ресурса городского развития. Если провести короткий сравнительный анализ мотивов или потребностей, которые побуждают украинские и европейские города заниматься разработкой и практической реализацией стратегических планов своего развития, то все более-менее становится понятным. Так, движущей силой стратегического планирования в европейских городах было обострение межтерриториальной конкуренции в конце 80–х годов. Именно тогда возникла необходимость во внутригородских интеграционных процессах, достижении целей развития города на основе творчества, инициативы, предприимчивости. Лидерство завоевывают города, которые развиваются на основе так называемых "предпринимательских стратегий". К таковым можно отнести города – Мюнхен, Бранденбург, Дортмунд, Штуттгард (Германия), Антверпен (Бельгия), Роттердам (Нидерланды), Бирмингем (Англия), Барселона (Испания) и др. [104, с.108]. Конечно, в нашем государстве пока о такой конкуренции городов речь еще не идет. Более того, ситуацию, которая

сложилась, можно охарактеризовать следующим образом: процесс рыночного реформирования экономики и создания конкурентной среды продолжается; в подавляющем большинстве городов градообразующие и бюджетообразующие предприятия находятся в кризисном состоянии; экономическое реформирование происходит в тех городских границах, которые были утверждены без учета экономических возможностей их самостоятельного и самодостаточного существования; процесс разграничения государственной и коммунальной собственности, в частности, на землю как на основной ресурс городского развития далек еще от своего завершения; деловая этика в сфере бизнеса не базируется на принципах социальной ответственности, что по своему осложняет взаимопонимание власти и бизнеса и их взаимодействие в определении и реализации перспектив развития городов.

Отмеченные обстоятельства трудно характеризовать как благоприятные условия для реализации стратегического подхода в планировании городского развития. В результате их влияния в большинстве городов не проявляется осознанная потребность в стратегическом планировании своего развития, стойкая мотивация к проведению соответствующих работ. Некоторые из них и до сих пор не осознали, что "...индивидуальность и уникальность городов стали движущими факторами их развития" [106, с.333].

Еще одной и, по-видимому, более важной проблемой относительно установления институциональной базы стратегического планирования на городском уровне, которая определенным образом связана с вышеупомянутым комплексом недостатков и непринятия стратегического планирования как такого, есть его методическое и процедурное разнообразие. Конечно, является верным положение относительно того, что процедура стратегического планирования не должна допускать абсолютно однообразного подхода, поскольку разные города отличаются один от другого по уровню экономической активности; географическими характеристиками и природными ресурсами; условиями и результатами деятельности агентов экономической активности; социальной организацией жизнедеятельности населения; политическими условиями и эффективностью деятельности органов местной власти. Тем не менее именно это многообразие является «ахиллесовой» пятой стратегического подхода на местном уровне. Более того, невзирая на уже существующий многолетний зарубежный опыт по установлению типового алгоритма и процедуры стратегического планирования, украинские исследователи тоже не оставляют попыток разработки новых моделей или схем этапизации и унификации технологии стратегического планирования. Так, например, Ю.П. Шаровым разработана целостная система технологии стратегического планирования развития муниципального образования (города), в которую входят: модель формирования стратегического видения, которая отличается акцентом на установлении перспектив экономико-хозяйственной специализации территории с учетом ее конкурентных преимуществ; двухуровневая модель формирования стратегии на институционально-целевой основе зон

стратегической ответственности, чем, собственно говоря, достигается полноценная реализация принципов организации стратегической деятельности; комплекс средств информационно-аналитического обеспечения моделей стратегического выбора [91, с.61]. А.Ю.Прокопенко предложил свою методику разработки стратегического плана экономического развития территориальной громады, в котором согласовываются сроки видения стратегического развития территориальной громады с рамками стратегий высших уровней (региона), обосновываются текущие цели по избранным направлениям социально-экономического развития территориальной громады с использованием проектного подхода, который предусматривает планирование необходимых ресурсов относительно реализации проекта, его сроков и исполнителей [105, с.14-15]. Определенный задел в совершенствовании методического аппарата стратегического анализа и планирования вносит А.Ф.Мельник [106, с.80-81]. В большей степени он направлен на усиление использования формализованных методов в контексте поэтапной оценки потенциала и факторов развития города и таким образом совершенствует процесс формирования единой совокупности показателей для ранжирования этих и других факторов. Очерченные подходы составляют очень небольшую часть существующего комплекса методических принципов разработки стратегий городского развития. В то же время вопросы оценки эффективности методов стратегического планирования и достоверности результатов их внедрения с точки зрения упорядочения других составляющих институционального обеспечения всего процесса стратегического планирования остаются до сих пор нерешенными.

Учитывая вышеупомянутое, институциональное обеспечение стратегического планирования и в целом стратегического измерения городского развития будет неполным, если не решить вопрос его законодательной легитимизации. Известно, что в нормативно-правовое поле плано-прогнозной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления входит Закон Украины "О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины", который заложил в основу всех работ в сфере государственной плановой деятельности разработку системы прогнозов социально-экономического развития в целом по стране и по регионам, и Методические рекомендации по формированию региональных стратегий развития, которые определили основные принципы и методические положения разработки стратегических планов развития каждого региона, точнее их региональных стратегий развития [107-108]. Однако детальное рассмотрение этих нормативных документов позволило сделать следующие промежуточные выводы. Вышеупомянутый закон фактически не может выступать в качестве нормативного обеспечения процедур стратегического планирования на уровне города или поселка, потому что в нем даже не указывается возможность использования долгосрочных программ или планов для этих целей, а термин «стратегический» по отношению к городскому уровню управления вообще

отсутствует. То же самое можно сказать и о Методических рекомендациях по формированию региональных стратегий развития. Кроме того, что они имеют рекомендательный характер и целый перечень недостатков, на которые очень точно указывает А.Ф.Мельник в соответствующей монографии [97, с.392-396], установлено, что разработка стратегий предусмотрена только для городов Киева и Севастополя. При этом следует отметить, что такая «дискриминационная» политика по отношению к системе управления и планирования базовых административно-территориальных единиц прослеживается в других законодательных актах этой направленности. Так, например, Концепция совершенствования системы прогнозных и программных документов по вопросам социально-экономического развития Украины утверждает, что только на уровне упомянутых уже двух городов республиканского значения предусматривается внедрение региональных стратегий развития городов на долгосрочный период (свыше 5 лет) и только согласно соответствующим решениям городских органов власти [109]. Действительно, отсутствие правовой нормы, которая бы прямо указывала на легитимность или, напротив, противозаконность действий и, соответственно, полномочий органов городской власти, связанных с внедрением стратегического подхода в практику хозяйствования города, не говорит о том, что городам запрещено этим заниматься, но это определенным образом отражается на уровне и качестве тех документов, которые готовятся и реализуются. То есть в городах складывается ситуация, когда отсутствие единой методической базы стратегического планирования дополняется отсутствием правовой или нормативной поддержки его, и что, в свою очередь, приводит к выхолащиванию данных разработок или вообще к формальному подходу к их подготовке и реализации.

Последний элемент, который нужно включить в систему институционального обеспечения стратегического планирования, – организационный. В данном контексте важными являются два аспекта – функционально-организационный и информационно-корректирующий. И первый, и второй аспекты организационной составляющей институциональной базы городского стратегического планирования необходимы для того, чтобы разработка стратегии не стала декларативной акцией городского совета, а сама стратегия не была формальным документом или «декларацией о намерениях развития».

Первый аспект связан с преодолением организационной разобщенности субъектов, которые причастны к стратегическому планированию развития города, созданием специализированной координационной структуры в городских органах управления, в функции которой входили бы подготовка, формирование, отслеживание результатов и выполнение целей, контроль стратегии (плана); утверждение общего алгоритма действий или этапов стратегического планирования (разработки стратегии/плана) на уровне города. Второй аспект подразумевает проведение других информационно-корректирующих или мониторинговых мероприятий, связанных с получением

органами самоуправления в городе вотума доверия горожан в деле реализации управленческих воздействий так называемой «обратной связи», которые вызваны последствиями реализации стратегических целей (направлений) развития; создание прозрачной системы извещения общественности о ходе выполнения стратегических целей (направлений) развития города и согласования их возможных изменений. При этом корректирующие или мониторинговые мероприятия должны учитывать несколько обстоятельств. Во-первых, изменения социально-экономических показателей развития города являются итогом соответствующих событий, то есть очень важным становится применение специальных методов при определении степени влияния одного события на другое (причем только в рамках специальных допущений). Во-вторых, одинаковые явления могут быть оценены и охарактеризованы разными управлениями и структурами городских органов власти по-разному. Поэтому это требует опять-таки специальных процедур для улучшения их достоверности или определенной степени централизации принятия и реализации стратегических решений в рамках отмеченного ранее специально выделенного уполномоченного городского органа планирования.

Таким образом, исследование доказало, что применение стратегических подходов в решении проблем развития города стало объективным явлением, которое является нормой практики хозяйствования города не только в развитых европейских странах, но и в Украине. Поэтому сегодня, когда происходит процесс становления новых форм хозяйствования и управления, очень важно, чтобы вопросом институализации стратегического планирования и утверждения его в качестве элемента процесса хозяйствования уделялось надлежащее внимание. Целесообразно процесс институализации стратегического измерения развития города рассматривать в нескольких плоскостях, а именно: позитивного восприятия украинским сообществом стратегического планирования в качестве незаменимого невещественного ресурса развития городов, разработки и установления универсальной методической базы стратегического планирования, адаптированной к условиям украинской экономики; законодательной легитимизации технологии и процедур стратегического планирования; формирования комплекса информационно-мониторинговых мероприятий по поддержке стратегического планирования на местном уровне.

4.3. Бюджетное обеспечение процесса хозяйствования города

Следует признать, что мировой финансовый кризис не прошел бесследно для многих государств, вызвав к жизни бесчисленное множество проблем в области экономики, в частности, в сфере социального обеспечения населения. Несомненно, серьезные последствия, обусловленные финансовым кризисом, выявили, подобно «рентгеновскому лучу», наиболее уязвимые участки политической, экономической, социальной, правовой составляющей

механизма государственного регулирования общественных отношений. Однако кризис особенно остро проявился на городском уровне.

Попытки минимизировать негативные проявления кризисных явлений, как показала практика, оказались в конечном итоге безуспешными. Причины такой организационной растерянности кроются не только и не столько во внезапности финансового кризиса, сколько в бедности и хроническом финансовом «обезвоживании» местного самоуправления. В такой ситуации мировой кризис выполнил всего лишь функцию «пускового» механизма накопившихся на протяжении десятилетий внутренних проблем социально-экономического характера. В свете изложенного высказывание «богатые и сильные регионы – богатая и сильная страна» получает особое звучание и, по сути, является своего рода призывом к укреплению материально-финансовой базы органов местного самоуправления.

Вообще следует отметить, что проблематика по формированию и совершенствованию системы местных бюджетов входит в круг научных интересов многих отечественных экономистов, в частности, таких, как В.Кравченко, О.Музыка, И. Лунина, Ц.Огонь, И. Чугунов и другие [110-114].

Большинство научных трудов названных экономистов ориентировано на выявление общих тенденций формирования местных бюджетов, создания институциональных условий их эффективного функционирования. В то же время недостает научных разработок, связанных с экономическим обоснованием новых принципов формирования системы местных бюджетов и местного налогообложения в Украине. Кроме того, существует безотлагательная потребность в углубленном исследовании недавно принятых инициатив законодателя относительно совершенствования финансового обеспечения местного самоуправления. В первую очередь, в данном случае имеются в виду изменения бюджетного и налогового законодательства относительно вышеупомянутых вопросов.

Прежде чем провести анализ положений реформы в законодательстве, регулирующем состояние финансовой базы местного самоуправления, необходимо рассмотреть оперативные данные о выполнении доходной части местных бюджетов, например, в городах областного значения. В табл.4.1 и 4.2 приведены соответствующие данные по некоторым городам областного значения, расположенным в разных регионах Украины за 1-е полугодие 2009 и 2010 гг.

Несмотря на видимое из года в год увеличение в целом объема доходов местных бюджетов городов областного значения, вопрос о росте собственных источников финансовой базы городов продолжает стоять остро. И это происходит не только ввиду еще более усилившейся дотационности бюджетов, но и ввиду того, что в городах по-прежнему отсутствует рост хозяйственной деятельности, присутствует достаточно большая безработица и другие негативные экономические явления – убыточность предприятий, невыплата заработных плат и т.д.

Таблица 4.1

**Выполнение доходной части бюджетов городов (по регионам)
за 1-е полугодие 2009 г.**

Города (по регионам)	До- ходы общего фонда	До- ходы специа- льного фонда	Бюджет раз- вития	Налог с дохо- дов физи- ческих лиц	Плата за землю	Аренда иму- щества	Мест- ные налоги и сборы	% плана на год	
								Про- дажа земли	Сред- ства от прива- тизации иму- щества
Столичный регион									
Житомир	49,20	28,40	9,90	46,30	73,90	54,10	42,70	4,5	11,7
Чернигов	45,70	54,10	21,00	46,50	55,10	53,70	46,90	3,10	35,10
Центральный регион									
Кировоград	44,30	35,80	29,10	47,80	25,30	46,20	39,30	34,0	27,4
Черкассы	45,90	36,70	23,20	46,30	46,70	44,70	42,20	22,1	8,9
Причерноморье									
Николаев	53,20	94,50	55,20	52,40	52,80	93,00	51,20	166,00	110,00
Карпатский регион									
Черновцы	47,70	46,40	18,30	51,70	54,60	н/д	51,10	21,8	44,00
Донбасс									
Донецк	49,45	34,21	39,80	49,49	50,37	58,19	48,19	8,10	35,42
Приднепровье									
Запорожье	48,50	34,80	15,80	52,00	61,50	41,70	49,10	н/д	н/д
Слобожанщина									
Харьков	49,40	33,70	16,60	50,70	46,70	52,50	43,10	7,30	26,80
Сумы	46,60	29,80	н/д	47,40	53,60	43,00	56,70	25,7	58,8

Отсюда – низкая наполняемость местных бюджетов и настоятельная необходимость проводить коренную трансформацию правовой базы, регламентирующей, по сути, «идеологию» и процедуру их финансового наполнения. И такой шаг, в принципе, уже сделан. Речь идет о принятии Бюджетного кодекса Украины с изложением его в новой редакции и проекта Налогового кодекса Украины, который, как известно, после многочисленных изменений ждет своего «вердикта» [115].

Но, очевидно, что стратегической целью при этом должен стать переход от доминирования принципа фискальности налоговой политики, когда она рассматривается исключительно как инструмент мобилизации доходов бюджета, к активизации ее регулятивного потенциала в направлении стимулирования экономического развития. То есть речь должна идти о выполнении налогами не только своей фискальной функций предназначения, но и экономической, когда налоги влияют на общественное воспроизводство, а также на любые другие социально-экономические процессы в обществе.

Другими словами, правительственный подход к законодательному закреплению изменений в налогово-бюджетной политике должен

свидетельствовать о его перманентном желании найти оптимальное сочетание, с одной стороны, роста налоговых поступлений в бюджет, создания материальной возможности для осуществления экономической роли государства, а с другой стороны – послабления налогового давления на предпринимательский сектор экономики, и на этой основе – усиления деловой активности, ускорения развития и роста прибыльности производства.

Таблица 4.2

**Выполнение доходной части бюджетов городов (по регионам)
за 1-е полугодие 2010 г.**

Города (по регионам)	До- ходы общего фонда	До- ходы специа- льного фонда	Бюджет раз- вития	Налог с дохо- дов физи- ческих лиц	Плата за землю	Аренда иму- щества	Мест- ные налоги и сборы	% плана на год	
								Про- дажа земли	Сред- ства от прива- тизации иму- щества
Столичный регион									
Житомир	46,10	39,50	18,50	43,90	49,20	49,50	52,00	14,40	19,70
Чернигов	44,40	57,80	8,30	41,30	46,90	51,80	45,50	н/д	15,00
Центральный регион									
Кировоград	43,60	26,00	4,30	44,90	34,60	52,10	42,50	10,20	9,10
Черкассы	41,90	32,90	12,60	40,90	41,60	30,80	46,90	10,60	26,90
Полесье									
Луцк	43,40	51,30	18,70	38,60	47,60	44,40	47,50	25,90	12,50
Причерноморье									
Севастополь	43,00	37,10	35,20	46,60	50,00	н/д	н/д	н/д	н/д
Карпатский регион									
Черновцы	45,10	50,90	43,00	45,00	50,60	н/д	48,70	57,30	33,70
Донбасс									
Донецк	47,40	41,60	68,50	49,90	51,70	50,90	51,10	21,60	54,00
Слобожанщина									
Харьков	48,90	47,80	39,90	59,90	57,00	41,20	52,50	28,40	17,80
Сумы	45,80	59,20	78,90	46,40	51,00	48,90	46,70	68,80	83,40

Эта очень тяжелая задача связана с осознанием эффектов практической реализации принципов «экономики предложения», когда считается, что налоговая политика, ориентированная на снижение ставок налога, будет вести к росту объемов и уменьшению расходов производства, которое является основой увеличения предложения и, в конечном итоге, в долгосрочной перспективе позволит обеспечить рост национального дохода, поступлений в государственный бюджет, не приведет к бюджетному дефициту, а наоборот, увеличит налоговую базу [116].

Следует заметить, что у премьер-министра Н.Азарова есть большой опыт проведения реформ в данной сфере. Так, в 2004 г. по его инициативе был снижен налог на прибыль предприятий с 30 до 25%, а также была введена

плоская ставка налога на доходы физических лиц. Позже, в 2007 г. был продекларирован курс на «инновационно-инвестиционную модель развития экономики», который опирался на основные положения разработанной им концепции налоговой реформы. Концепцией было предусмотрено: уменьшение за счет платежей за пользование природными ресурсами и не прямых налогов удельного веса прямых налогов в государственных доходах, в частности, постепенное снижение ставок налогов на прибыль предприятий и добавленную стоимость, соответствующие налоговые льготы для инвесторов, а также определенные мероприятия по увеличению удельного веса местных налогов в структуре доходов местных бюджетов. Фактически данная концепция и должна была лечь в основу нового бюджетно-налогового законодательства [251]. В данном конкретном случае речь идет о положениях принятых Верховной Радой Украины законопроектов о внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины с изложением его в новой редакции и Налогового кодекса Украины. Последний законопроект проходил дополнительно публичные слушания и, в конечном итоге, был принят как закон позднее, но уже существенно измененный.

Возвращаясь к содержанию анализируемого бюджетного законодательства в новой редакции, можно смело заявить о том, что увещевания представителей системы местного самоуправления все-таки услышаны. Аргументом в пользу этого может выступать тот факт, что для него характерна тенденция к усилению финансовой автономии органов местного самоуправления. Тем самым подтверждается взятый Украиной курс на приближение национального законодательства к европейским стандартам. В частности, в ч. 2 ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления от 15.10.1985 г. отмечено, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям. Помимо этого в ч. 3 указанной статьи Хартии подчеркивается, что, по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом. И как показал анализ положений нового Бюджетного кодекса Украины, законодатель искал наиболее адекватный механизм реализации положений Европейской Хартии местного самоуправления в части обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов.

В частности, в новом Бюджетном кодексе Украины пересмотрены источники доходов местных бюджетов, а также отдельные расходные статьи местных бюджетов. Прежде всего, необходимо обратить внимание на очень существенное перераспределение доходов из государственного бюджета в пользу местного, а именно передана плата за лицензии и сертификаты, государственную регистрацию (6 видов), 50% сбора за специальное использование лесных ресурсов государственного значения, 50% сбора за специальное водопользование, 50% платежей за пользование недрами

общегосударственного значения, плату за предоставленные в аренду ставки, которые находятся в бассейнах рек общегосударственного значения, плату за использование других природных ресурсов.

Увеличение доходов местных бюджетов за счет децентрализации налогов, фактически, является главным посылом Бюджетного кодекса. Поэтому, кроме всего вышеизложенного, к доходам местных бюджетов, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, предлагается отнести в полном объеме фиксированный налог на доходы от предпринимательской деятельности, единый налог для субъектов малого предпринимательства и плату за землю (которые перечисляются в бюджеты местного самоуправления), поступления административных штрафов, плату за торговый патент на осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности (за исключением платы за приобретение торговых патентов пунктами продажи нефтепродуктов (автозаправочными станциями, заправочными пунктами), которая взимается исполнительными органами соответствующих местных советов, и т.д.

Наблюдается также увеличение для бюджетов местного самоуправления с 20 до 50% нормативов отчислений сбора за загрязнение окружающей природной среды и денежных взысканий за ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и другой деятельности.

Но главное новаторство рассматриваемого проекта Бюджетного кодекса Украины, как видится, состоит в том, что в нем закреплялась норма о зачислении в бюджет развития местных бюджетов части налога на прибыль предприятий (кроме налога на прибыль коммунальных предприятий и финансовых учреждений) в соответствии с дополнительными ставками такого налога, в размерах, которые должны были быть определены будущим Налоговым кодексом Украины. Данный законопроект содержал раздел, посвященный налогу на прибыль предприятий, в котором и определялись его дополнительные ставки, подлежащие зачислению в местные бюджеты. Так, в п. 20.1 ст. 20 проекта Налогового кодекса Украины были предусмотрены дополнительные ставки в следующих размерах: до 2% – Верховной Радой Автономной республики Крым, областными, Киевским и Севастопольским городскими советами; до 3% – районными, городскими советами (городов областного значения).

Эксперты по вопросам местного самоуправления уже на стадии рассмотрения законопроектов заявили о довольно-таки спорном характере данного источника формирования бюджета развития местных бюджетов. По их мнению, одобрение такого нововведения со стороны органов местного самоуправления возможно лишь в том случае, если государство возьмет на себя часть рисков, связанных с возможной несбалансированностью местных бюджетов ввиду резкого различия налогооблагаемой базы и ее непостоянства в разных городах. Безусловно, подобные дополнительные финансовые вливания должны существенно укрепить экономическую основу

самоуправления, особенно в крупных городах (табл.4.3).

Расчетные данные свидетельствуют о значительной дифференциации объема возможных поступлений по данному виду налога, а именно: областные центры с достаточно большой налогооблагаемой базой, то есть города с преобладающей промышленной функцией, имеющие крупный капитал, выиграют в большей степени, так как реально смогут получить солидную прибавку в бюджет города – до 10%. Что же касается городов – областных центров, не имеющих таких возможностей ввиду их непромышленной специализации, узкой налогооблагаемой базы, в целом депрессивного состояния экономики, возможные поступления по дополнительной ставке налога на прибыль предприятий некоммунальной формы собственности могут достичь 2% доходной части бюджета города.

Таблица 4.3

Удельные веса предельных поступлений налога на прибыль предприятий некоммунальной формы собственности по дополнительной ставке в общем объеме доходов бюджета

Города	Прибыль (доход) предприятий до налогообложения, млн грн	Всего доходов бюджета города, млн грн	Предельно возможные поступления от налога на прибыль некоммунальных предприятий по дополнительной ставке, млн грн	Удельный вес предельных поступлений от налога на прибыль некоммунальных предприятий в общем объеме доходов города, %
Киев	60473,8	13950,0	1209,5	8,7
Севастополь	728,5	1380,6	14,6	1,1
Донецк	7244,8	3288,1	217,5	10,8
Хмельницкий	564,7	602,6	16,9	2,8
Харьков	3117,7	2812,7	93,5	3,4
Херсон	481,5	680,5	14,4	2,1

В части местных налогов и сборов важно отметить, что последним особое внимание уделяется в отдельном разделе проекта Налогового кодекса Украины. Важным является то, что данным законопроектом, а затем и в принятом позднее самом Налоговом кодексе, предусмотрено сокращение количества местных налогов и сборов, совокупный удельный вес которых в местных бюджетах был, действительно, невелик. Так, следует отметить, что за последние годы, точнее за период с 2003 по 2008 г., удельный вес местных налогов и сборов в структуре доходов бюджетов городов областных центров снизился чуть ли не в 1,5-2 раза [117].

Диапазон, в котором варьируются значения удельного веса общих поступлений от местных налогов и сборов по городам областного значения, также невелик. Так, самый максимальный удельный вес общих поступлений от местных налогов в структуре всей доходной части бюджета города в 2008 г. (6,2%) имел г. Хмельницкий. Подавляющее большинство городов областного

значения имеют достаточно низкие показатели наполняемости городской казны за счет местных налогов и сборов, и фактически не уступают среднеукраинскому значению данного показателя по всем областным центрам, который составляет не выше 1,5 % всей доходной части бюджетов городов.

Анализ существующей структуры местных налогов и сборов по городам – областным центрам Украины (рис. 4.1) показывает, что ликвидация или упразднение местных налогов, в частности, таких незначительных, как сбор за право использования местной символики, сбор с владельцев собак, сбор за выдачу ордера на квартиру, сбор за право проведения кино- и телесъемок и ряд других, сбор за проведение местного аукциона, конкурсной распродажи и лотерей и ряд других сборов (за исключением рыночного сбора и коммунального налога) фактически не сильно отразится на показателях доходной статьи бюджетов «местные налоги и сборы», так как данные виды налогов и сборов в структуре общих поступлений местных налогов составляют всего 7%. Что касается рыночного сбора и коммунального налога, то, естественно, они занимают в структуре общих поступлений местных налогов и сборов 67 и 21% соответственно. Это – самые существенные виды местного налогообложения в городах.

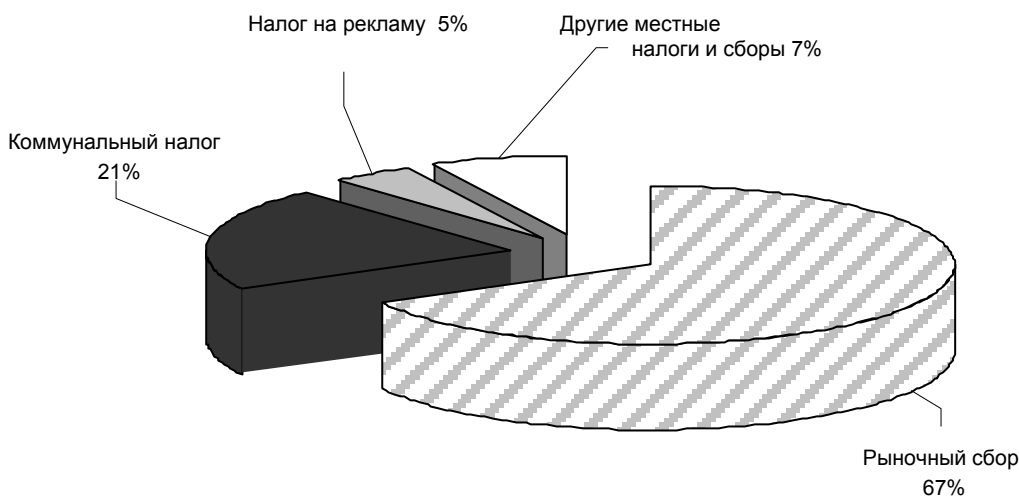


Рис. 4.1. Структура поступлений местных налогов и сборов в бюджеты городов областного значения Украины

Тем не менее Бюджетным кодексом (в новой редакции) установлен срок их зачисления в местный бюджет (до 2014 г.). Поэтому у органов местного самоуправления в городах есть временной задел, чтобы адаптироваться, учесть в дальнейшем в своих бюджетных сметах изменения, которые будут произведены ввиду упразднения данных видов поступлений и наработать другие механизмы и способы пополнения своих доходных статей бюджетов.

Отдельно нужно сказать о налоге на недвижимость. Данный налог определен новым Бюджетным кодексом Украины как один из источников пополнения местных бюджетов, который не учитывается при определении

объема межбюджетных трансфертов. Отсутствие единой точки зрения законодателя на сам механизм администрирования данного налога, конечно, не способствует его установлению. Здесь имеется в виду наличие различных подходов как в оценке налогооблагаемой базы, а именно вида объекта недвижимости и его размера, так и в определении объема компетенции органов местного самоуправления по нему. Тем не менее введение налога на недвижимость является очень важным делом, особенно в контексте укрепления всей системы местного налогообложения. Предварительные расчеты говорят, что поступления от данного налога для доходной части местных бюджетов могут достигать 2-8%.

Кроме того, прогрессивным можно признать положение Налогового кодекса Украины, предусматривающее внедрение туристического сбора, который будет взиматься на всей территории Украины, вместо курортного сбора, применение которого было ограничено соответствующей территорией. Законопроектом предлагается установить ставку этого сбора в размере от 0,5 до 1 % стоимости проживания в гостиницах, мотелях. Средства, полученные от туристического сбора, будут направляться на развитие туристической и курортной инфраструктуры соответствующей территориальной громады.

По расчетам самого правительства, в целом дополнительные поступления в местные бюджеты от изменений в системе местных налогов и сборов планируется получить в сумме 150 млн грн.

Конечно, отдельные положения обновленного бюджетно-налогового законодательства, в частности, по установлению дополнительного источника пополнения бюджета развития местного бюджета, то есть разщепленной ставки налога на прибыль предприятий некоммунальной формы собственности, так и остались «благими намерениями» обоих кодексов. Более того, до сих пор присутствует определенный шлейф «дискуссионности» по поводу целесообразности последующих наработок в этом плане. Но, тем не менее, следует признать, что применение норм нового Бюджетного кодекса Украины и Налогового кодекса Украины создаст необходимые предпосылки для укрепления финансовой базы украинских городов, будет способствовать реализации норм Европейской хартии о местном самоуправлении относительно финансового обеспечения их развития.

ГЛАВА 5

МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УЧАСТИЯ ГОРОДА В ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЯХ

5.1. Коммунальная собственность как основа реализации городом хозяйственной правосубъектности

На сегодня достаточно разработанным является вопрос о генезисе и правовой природе коммунальной собственности, в целом, и собственности территориальной громады города, в частности, в связи с чем авторское внимание преимущественно будет сконцентрировано на характеристике объектного состава права коммунальной собственности как экономической основы хозяйствования города.

В соответствии с Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21.05.1997г. от имени и в интересах территориальных громад права субъекта права коммунальной собственности осуществляют соответствующие советы (ч. 5 ст. 16) [121]. Отдельные исследователи признают коммунальную собственность экономической основой местного самоуправления [122, с.11], что придает последней большую значимость в условиях рыночной экономики и отсутствия надлежащего механизма финансовой поддержки со стороны государства.

При этом объектный состав права коммунальной собственности неодинаково определяется в различных нормативно-правовых актах Украины. В одних случаях приводится общее описание перечня объектов, образующих в своей массе коммунальную собственность, а в других – чрезмерная детализация, которая, так сказать, "засоряет" содержание соответствующей правовой нормы, поскольку ни один перечень не может быть исчерпывающим. Представляется, что необходимо унифицировать действующее законодательство Украины в контексте формирования единых подходов к определению состава и структуры объектов права коммунальной собственности. Можно согласиться с отдельными учеными, считающими, что более рациональным было бы определение круга объектов, которые могут быть лишь в государственной собственности, а также объектов исключительной собственности народа Украины [123, с. 61].

На сегодня перечень объектов коммунальной собственности определен в Конституции Украины и Законе Украины "О местном самоуправлении в Украине".

В ст. 142 Конституции Украины отмечено, что материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, пребывающие в управлении районных и областных

советов [124].

В свою очередь Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" в соответствии с приведенными конституционными положениями определяется более широкий перечень объектов. В частности, в ст. 60 указанного закона закреплено, что территориальным громадам сел, поселков, городов, районов в городах принадлежит на праве коммунальной собственности движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, иные средства, земля, природные ресурсы, предприятия, учреждения и организации, в том числе банки, страховые общества, а также пенсионные фонды, часть в имуществе предприятий, жилищный фонд, нежилые помещения, учреждения культуры, образования, спорта, здравоохранения, науки, социального обслуживания и иное 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 [121].

Анализ нормативно-правовой базы свидетельствует о том, что в собственности территориальной громады может находиться имущество разного назначения. Специфика объектов права коммунальной собственности заключается в том, что последние имеют целевой характер, то есть предназначены для решения вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных, бытовых и других потребностей населения соответствующей территории. Территориальная громада города как собственник имеет право определять количественные и качественные показатели по поводу имущества, находящегося в коммунальной собственности, устанавливать для него соответствующий правовой режим, ограничения на его отчуждение и т.д.

Следовательно, разнообразие и специфика объектов права коммунальной собственности дают возможность определенным образом их классифицировать. В частности, целесообразной представляется классификация по ряду критериев, а именно: целевого назначения, доходности, правового режима отдельных видов коммунального имущества.

В зависимости от целевого назначения все имущество возможно распределить на такие основные категории:

имущество, обеспечивающее деятельность органов местного самоуправления;

имущество, созданное в результате решения советов соответствующих уровней о его объединении (общая собственность территориальных громад);

имущество, закрепленное за соответствующими предприятиями, учреждениями, организациями как самостоятельными юридическими лицами.

По критерию прибыльности объектов права коммунальной собственности можно выделить:

имущество, которое содержится полностью за счет бюджета;

имущество, находящееся в пользовании социальных и образовательных учреждений городского подчинения;

имущество учреждений, поддерживаемых за счет бюджетных средств;
имущество предприятий, получающих дотации из бюджета;
имущество предприятий, других субъектов хозяйствования, основной целью деятельности которых является получение прибыли для пополнения местного бюджета, решения задач социально-экономического развития территории [125, с. 134-135].

В зависимости от правового режима, применяемого к отдельным видам объектов права коммунальной собственности, следует выделять:

имущество, необходимое для реализации территориальной громадой как собственником своих функций. К этой группе объектов следует отнести средства местных бюджетов, а также другое коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными предприятиями и учреждениями;

имущество, закрепленное за коммунальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в зависимости от наличия коммерческой или некоммерческой цели их создания и деятельности (ч. 3 ст. 78 Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины)) [12];

имущество, закрепленное за некомунальными субъектами хозяйствования на договорной основе (аренда, концессия и т.д.) [126, с. 169-170].

В обобщенном виде объекты права коммунальной собственности можно сгруппировать по следующим категориям:

имущество, закрепленное за субъектами хозяйствования коммунальной формы собственности (коммунальными предприятиями; коммунальными банками; хозяйственными обществами, в уставном капитале которых 100%-ный пакет акций (долей, паев) находится в коммунальной собственности; коммунальными хозяйственными объединениями);

корпоративные права;

объекты интеллектуальной собственности;

движимое и недвижимое имущество;

финансовые ресурсы (доходы местных бюджетов);

природные ресурсы (преимущественно земля).

Кроме того, классификация объектов права коммунальной собственности города может быть представлена по признаку степени вовлечения в хозяйственный оборот. По этому критерию можно выделить такие объекты права коммунальной собственности города:

1) *объекты, свободно вовлекаемые в хозяйственный оборот* (объекты, относительно которых нет каких-либо ограничений в привлечении в сферу хозяйствования, например, нежилые объекты коммерческого назначения, передаваемые в аренду);

2) *объекты, которые могут быть ограничено использованы в хозяйственной деятельности* (эта группа объектов может быть вовлечена в хозяйственный оборот вследствие принятия органом местного самоуправления решения в соответствии с городскими программно-

прогнозируемыми документами или согласно иным локальным правовым актам, например, приватизация коммунального имущества в соответствии с местными программами приватизации; принятие решения о предоставлении в концессию объектов права коммунальной собственности в соответствии с утвержденным перечнем объектов права коммунальной собственности, которые могут предоставляться в концессию; передача здания детского сада в аренду вследствие его перепрофилирования);

3) *объекты, которые не могут быть использованы в сфере хозяйствования* (эта группа объектов изъята из хозяйственного оборота, например, административные строения органов местного самоуправления городов) [127, с. 226-227].

По существу, по аналогии с нормой ст. 178 Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины) [128], речь идет о хозяйственной оборотоспособности объектов права коммунальной собственности – степень вовлечения их в хозяйственный оборот. Выделение объектов права коммунальной собственности по такому критерию с соответствующим закреплением на нормативном уровне, в частности в пределах ХК Украины, является крайне важным с практической точки зрения, что позволит защитить имущественные интересы города как участника отношений в сфере хозяйствования.

В соответствии с действующим законодательством Украины органы местного самоуправления имеют право выступать в качестве учредителей *коммунальных унитарных предприятий*. Относительно целесообразности существования такой организационно-правовой формы хозяйствования на сегодня существуют разные научные подходы.

В частности, в российской научной литературе отмечается то, что органам местного самоуправления не следует ориентироваться на учреждение муниципальных унитарных предприятий. Учреждать предприятия целесообразно лишь в тех случаях, когда социально значимые цели и задачи не могут быть реализованы субъектами хозяйствования иных организационно-правовых форм. Решение об учреждении предприятия может быть принято также тогда, когда на территории муниципального образования отсутствуют необходимые населению коммерческие услуги. При появлении на соответствующем рынке услуг частных коммерческих организаций предприятие подлежит приватизации в установленном порядке [129, с. 148].

Опыт развития унитарных предприятий в Российской Федерации продемонстрировал экономическую неэффективность этой организационно-правовой формы. В стране возникла осознанная необходимость в резком сокращении унитарных предприятий и перераспределении их функций среди предприятий иных форм собственности. При этом в ходе сокращения унитарных предприятий емкость государственного и муниципального сектора не только не сократится, но и может существенно вырасти. Ведь при передаче государственных и муниципальных функций частным предприятиям соответствующий статус этих функций сохраняется [130, с. 128].

В то же время можно встретить совсем противоположные мнения по поводу необходимости присутствия в сфере хозяйствования коммунальных унитарных предприятий. В научных источниках отмечается, что форма унитарного предприятия, несомненно, перспективна для экономики и особенно в промышленности, поскольку позволяет функционировать публичному сектору экономики. Этот сектор, как считает В.С. Мартемьянов, должен охватывать ведущие отрасли экономики (добывающие, металлургическую, тяжелого машиностроения, оборонной промышленности, транспорта и связи) [131, с. 45]. Кроме того, зарубежный опыт свидетельствует о том, что публичное предпринимательство осуществляется в форме муниципальных предприятий, если они не получают правовой персонификации (то есть прав юридической личности). Муниципальные предприятия представлены, прежде всего, как важнейшие организационные формы коммунальной хозяйственной деятельности [132, с. 109].

Следовательно, вышеприведенный краткий обзор научной литературы свидетельствует о многообразии научных взглядов относительно назначения и целесообразности существования коммунальных унитарных предприятий как субъектов хозяйствования, необходимости их ликвидации или преобразования в иные организационно-правовые формы осуществления хозяйственной деятельности. Однако, не прибегая к глубоким научным дискуссиям по этому поводу, следует исходить из того, что, во-первых, функционирование коммунальных унитарных предприятий предусмотрено действующим законодательством Украины, а во-вторых, существование такого вида субъекта хозяйствования детерминировано рядом объективных условий, продиктованных суровыми украинскими реалиями ("рейдерство", "реприватизация", отмена льгот в свободных экономических зонах и т.д.).

Следует признать, что ХК Украины обеспечивает многообразие организационно-правовых форм субъектов хозяйствования, к которым, в частности, относятся коммунальные унитарные предприятия. В условиях отсутствия ХК Украины пришлось бы констатировать факт невозможности реализации предпринимательской инициативы предприятиями, поскольку ГК Украины (ст. 84) признает это право за предпринимательскими обществами – хозяйственными обществами и производственными кооперативами. Таким образом, в ХК Украины предупреждено необоснованное ограничение субъектного состава отношений хозяйствования, в том числе и в коммунальном секторе экономики. Кроме того, соответствующие нормы ХК Украины, посвященные деятельности предприятий, в частности коммунальных, являются своего рода "барьером" на пути к "размыванию" коммунальной собственности путем передачи последней в уставный капитал хозяйственных обществ, являющихся в последнее время предметом так называемого "рейдерства" – захвата управления, а следовательно, и контроля над субъектом хозяйствования.

В соответствии с ч. 1 ст. 78 ХК Украины коммунальное унитарное предприятие учреждается компетентным органом местного самоуправления в

распорядительном порядке на базе обособленной части коммунальной собственности и входит в сферу его управления. Правовая конструкция коммунального унитарного предприятия позволяет собственнику осуществлять оперативный контроль над деятельностью предприятия, в частности через его руководителя, действующего на контрактной основе, а также обеспечивает целостность коммунальной собственности, гарантируя ее принадлежность территориальной громаде города на праве собственности.

Важным является нормативное положение, содержащееся в ХК Украины, о том, что имущество коммунального унитарного предприятия находится в коммунальной собственности и закрепляется за таким предприятием на праве хозяйственного ведения (коммунальное коммерческое предприятие) или на праве оперативного управления (ч. 3 ст. 78). Вышеприведенные особенности правового режима имущества коммунальных унитарных предприятий не учтены в ГК Украины. В частности, ст. 325 ГК Украины признает субъектами права частной собственности физических и юридических лиц, не определяя особенностей правового режима имущества, закрепленного за публичными юридическими лицами, коими являются коммунальные унитарные предприятия. Таким образом, существование институтов хозяйственного ведения и оперативного управления позволяет очертить круг имущественных прав юридических лиц коммунального сектора экономики, обеспечив защиту субъектов права коммунальной собственности.

Специфика правового режима коммунального имущества, находящегося у субъектов хозяйствования коммунальной формы собственности, среди прочего, характеризуется тем, что последние используют имущество, которое им не принадлежит. Владельцем объектов права коммунальной собственности является территориальная громада села, поселка, города. Коммунальные унитарные предприятия, по существу, организуют хозяйственное использование объектов права собственности территориальной громады города. Обуславливается это тем обстоятельством, что важнейшими полномочиями из триады полномочий собственника – распоряжением, они не обладают. В научной литературе можно встретить также иные особенности и характерные признаки, присущие правовому режиму имущества коммунальных унитарных предприятий [133, с. 78-81]. Можно даже встретить научные исследования, в которых авторы задаются вопросом о возможности передачи учредителем юридическому лицу публичного права (к которому ГК Украины, в частности, относит коммунальные унитарные предприятия) имущества на основе договора управления и в целом пытаются охарактеризовать правовой режим имущества юридических лиц публичного права [134, с. 7-9].

Именно институты хозяйственного ведения и оперативного управления дают возможность собственнику вовлечь коммунальное имущество в хозяйственный оборот, оставив за собой максимум полномочий относительно осуществления контроля деятельности субъекта хозяйствования – коммунального унитарного предприятия, – за которым это имущество

закрепляется на указанном правовом титуле. В научной литературе отмечается целесообразность сохранения и дальнейшего расширения использования институтов хозяйственного ведения и оперативного управления. Отдельные исследователи утверждают, что "внутренне присущее" вышеупомянутым правам свойство сочетать в себе, с одной стороны, значительные полномочия учредителя, с другой – возможность унитарного предприятия обособлять имущество на указанных правах как собственное позволяет обеспечить значительную степень контроля со стороны собственника и достаточную для успешного ведения уставной деятельности самостоятельность унитарного предприятия. Данное свойство незаменимо для тех видов деятельности и сфер общественной жизни, в которых получение прибыли является лишь сопутствующей, не первоочередной целью, а именно в сферах общественно полезных интересов [135, с. 35; 136, с. 222]. В подтверждение указанного тезиса можно привести пример успешного функционирования субъектов, аналогичных отечественным унитарным предприятиям и учреждениям, в Западной Европе и Америке. В отдельных научных источниках можно встретить ссылку на то, что предприятия и организации, принадлежащие государству, играют ведущую роль в предоставлении почтовых услуг, в сфере перевозок железнодорожным транспортом и авиаперевозок, а в ряде стран, например в Великобритании, Германии, Италии, Нидерландах, Франции, – и в энергетике [137, с. 28; 138, с. 66].

В научной литературе отмечается, что в коммунальном секторе экономики зарубежных стран преобладают в основном две организационно-правовые формы муниципальных (коммунальных) предприятий: предприятия прямого управления, жестко контролируемые органами местного самоуправления, и предприятия с делегированным управлением, часть контроля над которыми передана местной властью физическим или юридическим лицам [139, с. 380].

Муниципальные предприятия прямого управления являются наиболее традиционной формой организации муниципальных дел. Такое управление является характерным для муниципальных хозяйств зарубежных стран, дифференцируемых на три группы:

коммунальная модель, характеризующаяся переложением на граждан основных расходов относительно поддержания жизнеобеспечения общин, а главным ресурсом являются налоги с граждан;

коммунально-рентная модель, предусматривающая участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и его развитии через предоставление им ограниченных прав относительно финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, то есть налоги с населения дополняются налогообложением производителя продукции и услуг;

муниципально-рентная модель означает переложение основных расходов по обслуживанию потребностей населения и решение вопросов местного значения на органы местного самоуправления [140, с. 18; 13, с. 21-22].

Муниципальные предприятия прямого управления, как и раньше,

остаются важными в предоставлении следующих услуг: пожарная охрана; служба ритуальных услуг; эксплуатация дорог; регистрация актов гражданского состояния; содержание архивов и библиотек, объектов культуры и спорта, служб социальной помощи. В сфере промышленной и торговой инфраструктуры (газо-, водо- и энергоснабжение, отопление, транспорт, рынки, ярмарки и др.) они встречаются значительно реже. Предприятия прямого управления практически не имеют административной и финансовой автономии. Они не являются юридическими лицами, у них нет своего бюджета (их текущие расходы фиксируются в бюджете органов местного самоуправления). В отдельных случаях такие предприятия составляют свой бюджет, который утверждается как приложение к местному бюджету.

Обычно эти предприятия не имеют своего собственного органа управления. Их обслуживающий персонал формируется из служащих местной администрации. Муниципальные предприятия прямого управления широко представлены во Франции, Бельгии, Нидерландах, Ирландии, Великобритании, Греции, Дании, Италии, Португалии и других странах. Их роль весьма ограничена в Германии, где они встречаются только в сфере эксплуатации городских путей сообщения и дорожном хозяйстве [141, с. 98-99].

В последнее время наметилась тенденция к изменению принципов контроля над предприятиями прямого управления. Органы местного самоуправления предоставляют им относительную автономию в административном и финансовом плане. Такие предприятия получают статус юридического лица, но административный контроль над ними сохраняется. Предприятия прямого управления со статусом юридического лица имеют автономный бюджет, собственный орган управления, члены которого утверждаются и контролируются местной администрацией. Руководство такого предприятия самостоятельно решает вопросы найма и увольнения служащих в соответствии со своими финансовыми возможностями.

Муниципальные предприятия прямого управления со статусом юридического лица в последние годы достаточно активно создаются во Франции, Греции, Португалии, Нидерландах, Испании, Италии, причем в таких сферах, как водо-, газо- и электроснабжение, уборка мусора, отопление, дорожные работы и т.п. Значительное место они занимают в средних и крупных городах Германии, где именуются "tadtwerke" ("городские работы"). Такие предприятия обеспечивают город питьевой водой (85-90%), электро- и газоснабжением (соответственно 27 и 75%), отоплением (50%). Обычно "городские работы" – это предприятия небольшой зоны действия (в пределах города) [142, с. 45].

В последние годы все более частыми становятся случаи, когда муниципальные предприятия прямого управления приватизируются, отдаются в концессию или преобразуются в компании со смешанной формой собственности.

Муниципальные предприятия с делегированным управлением

существуют во всех странах Западной Европы. Делегирование управления допускает передачу функций управления муниципальными предприятиями физическим и юридическим лицам. Такое управление может происходить в форме концессии (по контракту), создания смешанных компаний, ассоциаций или межкоммунальных образований.

При передаче управления предприятием в концессию между органами местного самоуправления и физическим или юридическим лицом заключается контракт, в котором определяются права и обязанности сторон, срок его действия и другие условия. Концессия является достаточно гибкой формой передачи управления, поскольку она дает возможность сэкономить муниципалитетам средства на капиталовложениях, высвободить местные бюджетные ресурсы.

В условиях ограниченности ресурсов отдельных органов местного самоуправления особенно возрастает значение смешанных компаний, объединяющих муниципальный и частный капитал. Надо отметить, что органы местного самоуправления украинских городов прикладывают достаточно большие усилия, чтобы создать благоприятные инвестиционные условия для привлечения средств иностранных предпринимателей в деятельность коммунальных предприятий или для создания совместных предприятий, действующих на смешанной форме собственности. В частности, по информации, размещенной в научных источниках, в г.Киеве с привлечением коммунального имущества создано и работает 17 совместных предприятий, которые только за 1999г. принесли городу прибыль в сумме 6,543 млн грн, 600 тыс. дол. США и 1,15 млн дойчмарок [143, с.44]. А в г. Запорожье начинает работу первое в Украине совместное предприятие по переработке мусора, основанное на базе коммунального предприятия "Коммунсантрансэкология", общества с ограниченной ответственностью "Ольф ЛТД" и немецкой компании "Ремондис Интернациональ ГмбХ" [144, с. 5].

В большинстве случаев смешанные компании позволяют сохранить контроль органов местного самоуправления над услугами общественного пользования и одновременно обеспечить качественное и эффективное их выполнение. Например, во Франции смешанные компании создаются для благоустройства территории, предоставления промышленных и торговых услуг. Муниципалитет может иметь незначительную часть в капитале такой компании, но предоставляет гарантии по финансированию выполнения ею работ, что дает возможность контролировать деятельность компании. В Бельгии акционерами смешанных компаний обычно выступают коммуны и частные предприятия. Коммуны имеют большинство голосов в органах управления смешанной компании независимо от их доли в капитале. В Бельгии смешанные компании занимаются газо-, водо- и электроснабжением, переработкой бытовых отходов, санитарным контролем. Подобные компании встречаются во многих других зарубежных странах. Кроме предоставления коммунальных услуг они занимаются автостоянками, гостиницами

(Ирландия), общественным транспортом (Великобритания), театрами, туризмом, сферой отдыха (Греция) [139, с. 383-384].

Широкое распространение в последние годы получает создание органами местного самоуправления одного или разных уровней объединенных муниципальных (коммунальных) предприятий. При этом создаются общие органы управления. Такое объединение ресурсов местных громад соседних районов позволяет эффективнее организовать деятельность муниципальных предприятий. Во Франции объединенные муниципальные предприятия имеют статус юридического лица, их бюджеты обособлены от местных бюджетов. Такие объединения создаются для упорядочения территории, активизации урбанизации, организации работы общественного транспорта, водо-, газо- и электроснабжения. Объединенные муниципальные предприятия достаточно широко распространены в Бельгии, Испании, Португалии, Люксембурге. В этих странах они заняты в таких сферах, как водо-, газо- и электроснабжение, ассенизация, переработка бытовых отходов, медицинское обслуживание, финансирование проектов развития транспортной сети, жилищного строительства [142, с. 78].

В настоящее время экономическая привлекательность организационно-правовой формы коммунального унитарного предприятия обеспечивается невозможностью применения к последнему судебных процедур банкротства. Это скорее не привилегия, а жизненная необходимость, что детерминировано важным значением коммунальных предприятий, целью деятельности которых является удовлетворение потребностей населения определенной территории в общественно необходимых товарах (работах, услугах). При этом в случае признания коммунального предприятия банкротом, последствия, которые будут иметь место, могут оказаться катастрофическими для города, поскольку такого рода товары (работы, услуги) не могут производиться (выполняться, предоставляться) предприятиями иных форм собственности.

В коммунальном секторе экономики Украины хозяйственная деятельность осуществляется преимущественно в организационно-правовой форме предприятия. Коммунальные унитарные предприятия осуществляют свою деятельность на равных условиях с предприятиями иных форм собственности в соответствии с требованиями ст. 62-71 ХК Украины. При этом особенности хозяйственной деятельности коммунальных унитарных предприятий определяются в соответствии с требованиями, установленными этим кодексом относительно деятельности государственных коммерческих или казенных предприятий, а также других требований, предусмотренных законом. К таким особенностям можно отнести определение платежеспособности коммунальных предприятий по своим хозяйственным обязательствам и применение процедур банкротства относительно последних.

В частности, ч.4 ст.214 ХК Украины провозглашает, что в случаях, предусмотренных законом, не применяются процедуры банкротства относительно коммунальных предприятий. Таким специальным законом, конечно, является Закон Украины "О возобновлении платежеспособности

должника или признания его банкротом" от 14.05.1992 г. (далее – Закон о банкротстве). В данном законе отмечается, что его положения не применяются к юридическим лицам – предприятиям, являющимся объектами права коммунальной собственности, если относительно них исключительно на пленарном заседании местного совета принято соответствующее решение (ч.8 ст. 5). Позже в решении Конституционного Суда Украины от 20.06.2007 г. по делу по конституционному обращению ОАО "Кировоградоблэнерго" об официальном толковании положений ч.8 ст.5 Закона Украины "О возобновлении платежеспособности должника или признания его банкротом" (дело относительно кредиторов предприятий коммунальной формы собственности) было уточнено, какие именно имеются в виду предприятия. К ним Конституционный Суд Украины в п.1 решения отнес исключительно коммунальные унитарные предприятия.

В решении также отмечено, что соответствующий совет органов местного самоуправления имеет право исключительно на пленарном заседании принять решение о неприменении положений Закона о банкротстве к коммунальным унитарным предприятиям, находящимся в коммунальной собственности территориальной громады как до начала возбуждения дела о банкротстве этих предприятий, так и на любой стадии осуществления по делу о банкротстве. Производство по делу о банкротстве коммунальных унитарных предприятий в случаях, предусмотренных ч.8 ст.5 Закона о банкротстве, подлежит прекращению независимо от того, принято решение соответствующего совета органа местного самоуправления о неприменении положений данного закона к этим предприятиям до или после возбуждения судом общей юрисдикции производства по делу об их банкротстве.

В то же время практика правоприменения свидетельствует о том, что процесс банкротства таких предприятий не прекращается вследствие не реализации органами местного самоуправления городов предоставленного им законом права о неприменении положений Закона о банкротстве. Конечно, в условиях мирового экономического кризиса, и особенно в посткризисный период, наблюдается тенденция к активизации негативных явлений в коммунальном секторе экономики, одним из проявлений которых является банкротство коммунальных предприятий. В частности, об этом в последнее время свидетельствует практика деятельности хозяйственных судов относительно возбуждения производства по делам о банкротстве коммунальных предприятий. Например, хозяйственным судом Харьковской области постановлением от 09.12.2008 г. возбуждено производство по делу о банкротстве Орильского коммунального хозяйства [145, с. 23], постановлением хозяйственного суда Кировоградской области от 24.12.2008 г. признано банкротом коммунальное предприятие "Коммунальщик" и открыта относительно него ликвидационная процедура [146, с.11], а постановлением хозяйственного суда Днепропетровской области от 12.05.2009 г. признано банкротом и открыта ликвидационная процедура относительно коммунального предприятия общественного питания "Рассвет" [147, с.31]. Это

лишь малая часть примеров, которыми переполнены страницы периодических печатных изданий.

Достаточно трудно выяснить причину, которая побуждает органы местного самоуправления городов своей бездеятельностью способствовать уничтожению коммунальных предприятий. Ведь представить функционирование коммунального хозяйства без какого-либо предприятия коммунальной формы собственности практически невозможно. При этом надо иметь в виду, что банкротство коммунального предприятия в итоге не решит назревших проблем и не удовлетворит требований кредиторов – наличие низколиквидного имущества и значительных коммуникаций (тепло -, водосетей и т.п.) делают банкротство в целом нецелесообразным и малоэффективным.

В связи с этим возникает резонный вопрос: зачем кредитору и органам местного самоуправления доводить коммунальное предприятие до банкротства? Интерес кредитора к удовлетворению собственных имущественных требований любой ценой является естественным, но непонятным остается интерес органа местного самоуправления города к доведению коммунального предприятия до стадии ликвидации в пределах процедуры банкротства. Конечно, можно приписывать любые мотивы, которыми руководствуется орган местного самоуправления, но не хочется допускать даже мысли о согласованных действиях последнего с кредиторами коммунального предприятия. Если имеет место такой сговор, то можно выразить предположение о попытке захвата коммунального имущества путем уничтожения коммунального предприятия при активном участии органа местного самоуправления. Не используя свое право о неприменении положений Закона о банкротстве к четко определенному коммунальному предприятию, орган местного самоуправления сам становится участником квазизаконного новомодного деструктивного явления под названием "рейдерство".

В этом случае придется констатировать подмену публичных интересов территориальной громады города интересами частными – отдельных субъектов хозяйствования. Даже несколько прослеживается скрытая попытка захвата определенного сегмента рынка коммунальных услуг, проходя защитные правовые механизмы приватизации, концессии и т.п. Безусловно, такая ситуация создает большую угрозу экономической безопасности территориальной громады города, что обуславливает необходимость совершенствования существующих правовых средств предупреждения банкротства коммунальных предприятий.

В связи с этим крайне необходимым представляется внесение изменений в Закон о банкротстве, изложив ч. 8 ст. 5 в такой редакции: "Положения данного Закона не применяются к юридическим лицам – предприятиям, являющимся объектами права коммунальной собственности". Следовательно, предлагается формулировку положения ч. 8 ст. 5 Закона о банкротстве сделать императивной [148, с. 198-199]. Это даст возможность защитить

коммунальную собственность территориальной громады, в частности города, независимо от принятия представительным органом местного самоуправления решения о неприменении положений Закона о банкротстве к коммунальному предприятию. Такой шаг в определенной мере исключит возможность или по крайней мере снизит риск "рейдерских" атак на объекты права коммунальной собственности. Конечно, в свою очередь нужно будет разработать соответствующий механизм погашения долгов коммунального предприятия перед кредиторами, возможно с заложением определенных сумм в ежегодно утверждаемые местные бюджеты. В этом смысле, как отмечает О.П. Подцерковный, происходит переложение долговых обязательств с одного субъекта на другого, особенно, когда речь идет о банкротстве градообразующих предприятий [149, с. 124].

Кроме того, необходимо иметь в виду, что в данное время, исходя из разъяснений Конституционного Суда Украины, приведенных в его решении от 20.06.2007г. по делу по конституционному обращению ОАО "Кировоградоблэнерго", судебные процедуры банкротства при наличии решения соответствующего местного совета не могут быть применены к коммунальным унитарным предприятиям. Учитывая существующие темпы роста корпоративного сектора экономики, не исключена возможность создания органами местного самоуправления коммунальных корпоративных предприятий, в уставном капитале которых 100%-ный пакет акций (долей, паев) находится в коммунальной собственности. При этом такие предприятия не исключены из-под сферы действия Закона о банкротстве. Возможно и не нужно этого делать, но продумать определенные правовые средства защиты интересов территориальной громады все же представляется необходимым и целесообразным.

В соответствии с ХК Украины органы местного самоуправления могут выступать в качестве учредителей *хозяйственных обществ* (ст. 79), а также *коммунальных хозяйственных объединений* (ст. 119). В целом данное направление в хозяйствовании города только начинает постепенное становление и развитие. Информация, содержащаяся в периодических изданиях, не достаточно богата фактами, которые свидетельствовали бы о создании хозяйственных обществ на базе коммунального имущества. Однако в целом отметим, что работа в этом направлении проводится. В частности, территориальной громаде г. Киева принадлежит пакет акций в размере 3% от уставного капитала ФК "Арсенал" [150, с.4], а в г. Черновцы в целях строительства автовокзала запланировано создание общества с ограниченной ответственностью, в качестве соучредителя которого будет выступать коммунальное предприятие с долей в размере 51% [151, с. 6]. Именно на перспективности функционирования в коммунальном секторе экономики организационно-правовой формы общества с ограниченной ответственностью акцентируют внимание отдельные ученые-хозяйственники [152, с. 16-19].

С вопросом создания хозяйственных обществ или участия в их деятельности связано существование корпоративных прав территориальной

громады. В научных источниках постепенно акцентируется внимание на существовании такого объекта права коммунальной собственности, как корпоративные права [153, с. 138-142]. Зарубежный опыт хозяйствования свидетельствует о более эффективной деятельности громад в корпоративном секторе экономики. Например, в целях эффективного предоставления услуг муниципалитеты в Финляндии, Швеции [154, с. 286, 300], гмины в Польше [155, с. 61] имеют законодательно гарантированное право на учреждение компаний с ограниченной ответственностью, фондов, акционерных обществ. В Германии муниципальная собственность в основном состоит из акций акционерных обществ со значительным участием муниципалитетов (транспорт, электро-, теплоснабжение и т.п.) [24, с. 77].

Как отмечает Е.И. Апанасенко, среди полномочий городских советов (ст. 26 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине") нет полномочий относительно передачи в уставный капитал хозяйственного общества коммунального имущества или иных полномочий в сфере корпоративных отношений. В то же время в соответствии с ч. 5 ст. 60 указанного закона органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальной громады осуществляют полномочия относительно владения, пользования, распоряжения объектами права коммунальной собственности, в частности выполняют все имущественные операции. Следовательно, органы местного самоуправления имеют право осуществлять все полномочия собственника от имени территориальной громады, но участвовать в хозяйственных отношениях и реализовывать эти полномочия они могут лишь в соответствии с законом. Действующее законодательство способ реализации прав собственника коммунального имущества в корпоративных отношениях органами местного самоуправления не определяет [153, с. 139-140]. В частности, можно согласиться с исследователем в том, что законом не предусмотрено, каким образом органы местного самоуправления могут принимать общее с иными собственниками решение или заключать договор относительно создания корпоративного предприятия.

В целом некоторые авторы считают целесообразным существование акционерной формы предприятий коммунальной формы собственности, поскольку это способно обеспечить таким предприятиям необходимый для функционирования в условиях рынка уровень самостоятельности для осуществления предпринимательской деятельности [156, с. 140; 157, с. 151; 158, с. 29-31].

Наряду с функционированием в коммунальном секторе экономики коммунальных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, основанных на коммунальной собственности или со значительной частью коммунального имущества, в хозяйственных отношениях могут участвовать комплексные правовые образования на базе сочетания активов и хозяйственной деятельности отдельных предприятий в форме хозяйственного объединения. На возможность создания коммунального хозяйственного объединения указывает норма ст. 119 ХК Украины. Можно отметить, что в

настоящее время соответствующие нормативные положения о хозяйственном объединении получают постепенное научное обоснование и дальнейшее доктринальное развитие [159].

Территориальные громады городов не лишены возможности учреждать также финансово-кредитные учреждения, в частности коммунальные банки, что отмечено в ст. 60, 70 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине". Однако казуистичность украинского законодательства проявляется в том, что указанное положение не получило соответствующего развития и отражения в Законе Украины "О банках и банковской деятельности" от 07.12.2000 г. и ХК Украины. Следовательно, в определенной мере мы имеем дело с "мертвой" нормой права, однако зарубежный опыт свидетельствует о необходимости "реанимации" этой правовой нормы и создании разветвленного законодательства, которое могло бы существенно усилить материально-финансовые основы хозяйствования города.

Следует отметить, что украинская правовая мысль через неразработанность категории "коммунальный банк" не получила соответствующей детализации и развития, а в науке хозяйственного права исследователи вообще избегают углубленного исследования правового регулирования деятельности коммунальных банков. Преимущественно этот вопрос исследуется специалистами в отрасли финансового и банковского права, а следовательно, и выводы, формулируемые ими, не имеют хозяйственно-правового наполнения. Однако существуют некоторые общие позиции для представителей различных отраслей права. В частности, заслуживают внимания вопросы относительно определения понятия, организационно-правовой формы, цели деятельности, порядка создания и ликвидации коммунального банка и др.

Категория "коммунальный банк" исследуется, преимущественно, в трудах О.М. Селезневой [160; 161], Е. Карманова [162], отдельные аспекты раскрываются в научных трудах Ю.В. Ващенко [163], А. Селивановой [164], Ю. Яременко [165] и некоторых других.

Е. Карманов определяет понятие коммунального банка, цель его создания, основные направления деятельности, особый порядок формирования активов и пассивов. Исследуя банковскую систему Украины, ученый предложил определить коммунальный банк как особое юридическое лицо, обладающее специальной правоспособностью и являющееся коммунальной собственностью территориальной громады. Цель создания коммунального банка, по мнению автора, заключается в содействии развитию банковского обслуживания коммунального хозяйства, местных предприятий и организаций, а также индивидуального строительства, то есть мер с повышенной степенью риска, с позиций обычной банковской практики [166, с. 30].

По мнению О.М. Селезневой, коммунальный банк можно определить как юридическое лицо, создаваемое в соответствии с законодательством о банках и находящееся в собственности территориальной громады, которое выполняет

роль финансового посредника и обладает специальной правоспособностью в объеме кредитования коммунального хозяйства, местных предприятий и организаций, а также индивидуального строительства и имеет исключительное право на основании лицензии Национального банка Украины осуществлять в совокупности кредитные, депозитные и расчетные операции [164, с. 20-21].

По форме собственности Ю.В. Ващенко дифференцирует коммерческие банки на государственные, частные, коммунальные и смешанные [163, с. 59].

В итоге авторы предлагали дополнить Закон Украины "О банках и банковской деятельности" соответствующей статьей о коммунальном банке, однако учитывая то, что банк выступает в качестве субъекта хозяйствования, целесообразно отразить правовую регламентацию его деятельности в пределах главы 35 ХК Украины "Особенности правового регулирования финансовой деятельности". При этом практическая реализация данного предложения не исключает возможности внесения изменений в связанные с ХК Украины нормативные акты, определяющие правовые принципы деятельности финансово-кредитных учреждений, в частности Закон Украины "О банках и банковской деятельности".

Коммунальный банк можно было бы определить как банк, созданный по решению компетентного органа местного самоуправления на основе коммунальной собственности. Устав коммунального банка должен утверждаться местным советом. Наименование коммунального банка должно содержать слово "коммунальный". Город осуществляет полномочия собственника относительно акций (долей), принадлежащих ему в уставном капитале коммунального банка, через органы управления коммунального банка. В случае принятия решения о частичном или полном отчуждении городом принадлежащих ему акций (долей) коммунального банка этот банк теряет статус коммунального.

Конечно, в настоящее время коммунальная собственность – это собственность, которая принадлежит не только территориальной громаде города, но громаде села и поселка. Однако, учитывая требования, которые предъявляет банковское законодательство к учреждению банка, в том числе размеру его уставного капитала, вряд ли село или поселок смогут создать коммунальный банк. На такой шаг способен даже не любой город, а лишь финансово состоятельные города, в частности города областного значения. В связи с этим круг учредителей коммунального банка ограничивается городом, который через органы местного самоуправления принимает соответствующее решение [166, с. 95-95].

В целом вопрос создания и функционирования коммунальных банков является достаточно перспективным и заслуживает отдельного углубленного изучения.

В коммунальной собственности могут находиться определенные объекты права интеллектуальной собственности, на что обращают внимание отдельные исследователи. В целом перечень объектов интеллектуальной собственности приводится в ХК Украины, ГК Украины, а также в специальных нормативных

актах по вопросам права интеллектуальной собственности.

Представляется, что собственником объектов права интеллектуальной собственности, принадлежащих коммунальным предприятиям, учреждениям, организациям, следует считать территориальную громаду города, поскольку последняя является собственником всего имущества предприятия, а следовательно, и неимущественных прав интеллектуальной собственности. Это, конечно, не исключает согласно действующему законодательству Украины прав авторов, других лиц, которые были привлечены к созданию компьютерной программы или базы данных, аудиовизуального произведения, и т.п. Однако такое право территориальной громады в законодательных актах четко не закреплено. В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство Украины, которые бы закрепили право территориальной громады на объекты интеллектуальной собственности, созданные коммунальными предприятиями, организациями, учреждениями [167, с. 48-49].

В настоящее время отсутствует унифицированный нормативный акт, который бы регламентировал в комплексе все хозяйственные отношения относительно использования объектов интеллектуальной собственности территориальной громады города. Разобщенность и сегментность правовых норм не способствуют системному решению проблем, возникающих в практике хозяйствования. Даже принятие Закона Украины "О географических названиях" от 31.05.2005 г. [168] не внесло ясности в исследуемый вопрос. В частности, указанный закон не устанавливает собственника географических названий как названий географических объектов, к которым в том числе относится город, а лишь в целом определяет порядок использования таких названий.

Следовательно, вопросы хозяйственно-правового использования объектов интеллектуальной собственности территориальной громады города до сих пор остаются открытыми, а необходимость совершенствования правовой регламентации указанной группы отношений не теряет своей актуальности.

В соответствии с действующим законодательством Украины в коммунальной собственности может находиться движимое и недвижимое имущество. Несомненно, наиболее ценным и функционально важным имуществом является недвижимое, однако оно существенно отличается от недвижимого имущества, принадлежащего большинству других субъектов хозяйствования. Основу коммунального недвижимого имущества составляют объекты инженерной инфраструктуры, в частности коммуникации: линии электропередачи, газопроводы, водопроводы, объекты связи, объекты водоотвода и пр. Кроме того, большой удельный вес в структуре объектов права коммунальной собственности занимает жилищный фонд как один из элементов социальной инфраструктуры.

Конечно, основная масса объектов социальной инфраструктуры была образована за счет бесплатной передачи таких объектов из государственной в коммунальную собственность в соответствии с Законом Украины "О передаче

объектов права государственной и коммунальной собственности" от 03.03.1998 г. [169] и ряда подзаконных актов.

Анализируя содержательный состав объектов социальной инфраструктуры в действующем законодательстве Украины, можно согласиться с мнением отдельных ученых о том, что привлекает внимание разный объем охвата ими социальных процессов, происходящих на местном властном уровне [170, с. 26-32]. Понятие социальной инфраструктуры является органично связанным с самым главным на сегодня направлением деятельности органов местного самоуправления – предоставление населению публичных услуг относительно разрешения вопросов местного значения. Как считает О. Кравчук, попытки построить дискретный ряд (перечень) видов объектов социальной инфраструктуры обречены на неудачу, поскольку на практике всегда найдется определенный элемент, который не будет вписываться в такой перечень, – ввиду безгранично широкого многообразия населенных пунктов и территориальных громад, специализации местного хозяйства и особенностей местных потребностей. Например, для столицы этот перечень один, для курортного города – другой, для шахтерского – третий [170, с. 30].

Учитывая это, по мнению исследователя, и появляется необходимость в выработке единого универсального синтезированного определения объектов социальной инфраструктуры, подлежащих передаче в коммунальную собственность территориальных громад, под которыми предлагается понимать имущественные объекты, предназначенные для удовлетворения материальных и духовных потребностей местного населения (территориальной громады) [170, с. 31-32].

Практика хозяйствования свидетельствует, что во время осуществления управления коммунальным имуществом, находящимся на балансе коммунальных предприятий, нередко появляется вопрос значения процедуры закрепления имущества за указанными предприятиями. Анализируя нормы действующего законодательства Украины, нужно обратить внимание на то, что ключевой характеристикой правового режима имущества коммунального предприятия ХК Украины признает то, что это имущество находится в коммунальной собственности. По мнению отдельных исследователей, само коммунальное предприятие как целостный имущественный комплекс, который является недвижимостью, относится к коммунальной собственности и выступает в качестве ее объекта [171, с. 86]. Закрепленное за такими предприятиями имущество является коммунальной собственностью не в результате факта закрепления, а в соответствии с законом.

В целом можно согласиться с выводами, изложенными в научной литературе, о том, что иных случаев физического существования индивидуально определенного имущества, которое являлось бы коммунальной собственностью (кроме закрепления его за предприятиями на праве хозяйственного ведения, оперативного управления), на практике быть не может (за исключением земли, других природных ресурсов и денежных

средств, которые составляют местный бюджет (казну), и передачи имущества в пользование субъектам иных форм собственности) [170, с. 31]. Аналогичный подход закреплен в Гражданском кодексе Российской Федерации (часть 1) от 30.11.1994 г., в частности в ст. 215 отмечено, что средства местного бюджета и другое муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования [172].

В целом вопросы формирования и использования имущества казны муниципального образования выступали в качестве предмета научных исследований [173, с. 68-76; 174, с. 86-95]. По результатам исследовательских работ была предложена классификация недвижимого имущества, которое входит в состав казны муниципального образования, что, безусловно, представляет значительный научный интерес. В частности, исследователи дифференцируют такое недвижимое имущество на следующие категории:

объекты муниципального жилищного фонда;

объекты, предназначенные для организации коммунального обслуживания на территории муниципального образования (электро-, тепло-, газо-, водоснабжение и водоотвод);

объекты социального и культурно-бытового назначения и др. [173, с. 70].

Кроме того, в научных источниках отмечается, что имущество поступает в казну муниципального образования при прекращении на него права хозяйственного ведения или оперативного управления в случаях:

правомерного (например, вследствие ликвидации или отказа унитарного предприятия от имущества) изъятия имущества у муниципального предприятия;

изъятия у муниципального учреждения имущества, не используемого или используемого не по назначению;

изъятия в казну имущества, не подлежащего приватизации, при приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия [173, с. 72].

Во всех этих случаях имущество поступает в казну на основании акта органа местного самоуправления. Выбытие имущества из казны муниципального образования при его передаче в хозяйственное ведение или оперативное управление также осуществляется на основании акта органа местного самоуправления.

Вышеприведенные доктринальные положения относительно классификации объектов недвижимости, входящих в состав муниципальной казны, а также особенности закрепления коммунального имущества за коммунальными предприятиями и учреждениями, получили соответствующее научное продолжение в работах украинских исследователей. Как уже упоминалось, по результатам научных исследований было сформулировано предложение о целесообразности использования в отношениях коммунальной собственности категории "коммунальная казна", которая свидетельствует об

интернациональном характере проблемы коммунальной (муниципальной) собственности и необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере.

В частности, общей проблемой относительно правовой регламентации отношений коммунальной (муниципальной) собственности как для Украины, так и для России является отсутствие отдельного нормативного акта – Закона о коммунальной собственности. И именно в этом документе должны были бы быть отображены вышеприведенные особенности формирования и использования коммунальной казны, недвижимого имущества и т.п., однако на сегодня мы имеем лишь значительное количество законопроектов по этому поводу. Считаем, что отдельно останавливаться на анализе законопроектов, определяющих правовую регламентацию коммунальной собственности, в пределах данной монографии нецелесообразно. В то же время следует заметить, что этот вопрос находился в пределах авторского исследовательского интереса, в том числе отдельные аспекты законопроектов относительно приватизации коммунального имущества [175].

Во время разработки законопроектов в части права коммунальной собственности необходимо особое внимание обратить на нормативное определение состава объектов права коммунальной собственности (в том числе объектов исключительной собственности территориальной громады), их целевого назначения и т.д. Это имеет достаточно важное значение для правоприменения с соответствующими возможными позитивными или негативными последствиями для города. В частности, на это обращают внимание отдельные российские ученые [176, с. 16-25]. Исследователи отмечают, что Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет состав муниципального имущества как перечень его видов по целевому назначению.

По мнению С.Д. Валентя и Е.М. Бухвальда, в соответствии с этим подходом в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных законом вопросов местного значения, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [176, с. 23]. В целом можно согласиться с тем, что такой подход представляется несколько спорным, поскольку вызывают сомнения достаточность указанного перечня, а также жесткость связанных с ним ограничений. В частности, до последнего времени значительное количество муниципального имущества, переданного в аренду, обеспечивало деятельность тысяч субъектов малого предпринимательства, что было выгодно муниципалитетам. Выходит, что сейчас такая практика не отвечает закону, поскольку все "излишнее" имущество муниципалитеты должны или приватизировать, или передать в собственность субъектов Федерации. Однако продолжение принудительной быстротекущей приватизации муниципальной собственности приведет основную часть представителей малого бизнеса к

экономической катастрофе: они будут не в состоянии выкупить имущество, которое ими арендуется [176, с. 23].

Таким образом, проведенное исследование свидетельствует о необходимости совершенствования действующего законодательства Украины и разрешения достаточно большого круга проблем, что будет способствовать наиболее эффективной реализации органами местного самоуправления города полномочий относительно вовлечения объектов права коммунальной собственности в хозяйственный оборот.

5.2. Правовое регулирование финансового обеспечения деятельности города и хозяйственного использования земель коммунальной формы собственности

Следует заметить, что неизменными составляющими объектов права коммунальной собственности как имущественной основы хозяйствования города остаются финансовые ресурсы, которые совокупно и предопределяют финансовые основы реализации городом хозяйственной компетенции.

В соответствии с Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" [121] и Бюджетным кодексом Украины от 08.07.2010 г. [115] основным планом формирования и использования финансовых ресурсов является бюджет, в частности городской, как разновидность местного. Доходы местного бюджета признаны объектом права коммунальной собственности.

В соответствии с п. 23 ст. 2 Бюджетного кодекса Украины доходы бюджета – это налоги, неналоговые и другие поступления на безвозвратной основе, взимание которых предусмотрено законодательством Украины (включая трансферты, плату за административные услуги, собственные поступления бюджетных учреждений). Действующее законодательство Украины (ст. 9 Бюджетного кодекса Украины и бюджетная классификация) дает классификацию доходов бюджета по таким разделам:

налоговые поступления, – предусмотренные налоговыми законами Украины общегосударственные и местные налоги, сборы и другие обязательные платежи;

неналоговые поступления – доходы от собственности и предпринимательской деятельности; административные сборы и платежи, доходы от некоммерческой хозяйственной деятельности; поступления от штрафов и финансовых санкций; другие неналоговые поступления;

доходы от операций с капиталом – поступления от продажи основного капитала, нематериальных активов, от реализации государственных запасов товаров и т.п.;

трансферты – средства, полученные от иных органов государственной власти, органов власти АРК, органов местного самоуправления, других государств или международных организаций на бесплатной и безвозвратной основе.

Вопрос формирования доходной части местных бюджетов, определения

места и роли местных налогов и сборов в формировании бюджета города, значения межбюджетных трансфертов для решения проблем бюджетного выравнивания регионов, правовые основы финансирования коммунального хозяйства исследовались в работах как ученых-правоведов, так и экономистов, специалистов в области финансов.

В целом в настоящее время вопросы реформирования местных бюджетов, как структурной составляющей бюджетной системы страны, в контексте увеличения их доходной части за счет неналоговых поступлений получили соответствующее решение на уровне соответствующих государственных концепций и стратегий. В частности, в Концепции реформирования местных бюджетов, утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 23.05.2007 г. [177], отмечено, что целью реформирования местных бюджетов является укрепление финансовой основы местного самоуправления, усиление влияния системы формирования местных бюджетов на социально-экономическое развитие и улучшение благосостояния граждан Украины. Именно на необходимости усиления инвестиционной составляющей местных бюджетов акцентировано внимание в вышеупомянутой Концепции реформирования местных бюджетов, которая предусматривает:

совершенствование порядка и условий предоставления субвенций для реализации инвестиционных проектов и определение единого подхода к распределению финансового ресурса государства с этой целью, системы мониторинга и анализа использования таких субвенций;

предоставление субвенций для реализации инвестиционных проектов на принципах конкурентности и финансового участия местных бюджетов в их реализации с учетом таких критериев: экономическая эффективность достижения целей проекта с привлечением минимального объема бюджетных средств для его реализации;

направленность субвенций на создание, прирост или обновление основных фондов коммунальной формы собственности;

уровень обеспечения административно-территориальной единицы объектами социально-культурной сферы;

обеспечение инвестиционных программ, срок выполнения которых превышает бюджетный период, необходимыми средствами из государственного и местных бюджетов для завершения их выполнения;

программный подход к осуществлению расходов для реализации инвестиционных проектов согласно утвержденным программам социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы;

оптимизацию перечня субвенций из государственного бюджета местным бюджетам для реализации инвестиционных проектов, обеспечения их направленности на финансирование приоритетных направлений социально-экономического развития регионов;

содействие созданию фондов регионального развития с целью предоставления финансовой помощи для развития социальной и инженерной

инфраструктуры регионов, источником формирования которых может быть часть средств от уплаты налога на прибыль предприятий, которая засчитывается по месту осуществления производственной деятельности и местонахождению филиалов и других обособленных подразделений. Основные принципы создания и функционирования таких фондов определяются Бюджетным кодексом Украины;

совершенствование процедуры осуществления заимствований в местные бюджеты с целью обеспечения эффективности механизма финансирования органами местного самоуправления приоритетных направлений социально-экономического развития.

В целом на модернизацию системы управления государственными финансами направлена одноименная Стратегия, которая утверждена распоряжением Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 г. [178]. Целью Стратегии модернизации системы управления государственными финансами (далее – Стратегия) является определение стратегических принципов и направлений развития этой системы и повышения эффективности ее функционирования путем совершенствования нормативно-правового обеспечения и создания интегрированной информационно-аналитической системы управления государственными финансами (далее – интегрированная информационно-аналитическая система). Среди поставленных задач относительно модернизации системы управления финансами отдельно можно выделить и те, которые касаются местных бюджетов, в частности предусмотрено продолжение проведения начатых реформ в сфере государственного внутреннего финансового контроля, местных бюджетов, налоговой системы и модернизации системы бухгалтерского учета в государственном секторе.

В частности, одним из результатов реализации вышеприведенной Стратегии запланировано создание интегрированной информационно-аналитической системы, которая предусматривает рационализацию и оптимизацию выполнения функциональных процессов и технологических процедур, налаживание взаимодействия информационных систем субъектов сектора государственного управления, проведение методологических и других работ, направленных на эффективное использование информационных ресурсов. Как отмечено в упомянутом документе, цикл управления государственными финансами, который распространяется как на государственный, так и на местные бюджеты, означает, что информационные потоки, возникающие в бюджетном процессе между участниками системы управления финансами, распорядителями и получателями бюджетных средств, внешними пользователями интегрированной информационно-аналитической системы, будут изменяться путем постепенного перехода от формирования и передачи бумажных документов и соответствующих электронных файлов к работе с единой информационной базой данных интегрированной информационно-аналитической системы в интерактивном режиме с использованием веб-технологий.

Следовательно, государственное видение развития местных бюджетов, изложенное в целом в содержании Концепций и Стратегий, дает основания считать необходимым развитие именно инвестиционного вектора наполнения городского бюджета за счет внедрения хозяйственно-правовых форм использования коммунального имущества, привлечения заемного капитала и внедрения передовых информационных технологий в городскую хозяйственную систему. В настоящее время необходимо активно увеличивать в местных бюджетах удельный вес неналоговых поступлений, поскольку предусмотренное в Европейской Хартии местного самоуправления от 15.10.1985 г. [179] положение о том, что часть финансовых ресурсов местной власти должна формироваться за счет местных налогов и сборов, размер которых они уполномочены устанавливать в пределах закона, вряд ли реально выполнить еще в течение ближайших лет, если не десятилетий.

В частности, органы местного самоуправления меняют акценты в сторону эффективного использования заемного капитала, привлеченного на кредитной основе. Но в то же время текущее положение дел свидетельствует о том, что банки как кредитные учреждения проявляют слабую заинтересованность применительно к органам местного самоуправления как к потенциальным контрагентам (заемщикам) по договорам кредитования. В первую очередь сложность получения банковского кредита объясняется отсутствием ликвидного обеспечения этого кредита как одного из важных условий получения средств. Даже если городской совет примет решение о передаче в залог соответствующего коммунального имущества, то в случае непогашения кредита могут возникнуть проблемы с реализацией предмета залога. Например, практика свидетельствует, что органы местного самоуправления передают в залог банкам трамвайно-троллейбусные депо, коммунальные аэропорты, гостиницы, кинотеатры и другое имущество, имеющее достаточно важное значение для функционирования города, отсутствие которого существенно отразится на качестве коммунальных услуг. Даже невозможно представить город без депо, которое может просто парализовать работу городского пассажирского транспорта. Невыполнение достаточно жестких условий банковского кредита может привести к негативным последствиям для города. В частности, так случилось в свое время в г. Житомире, когда в целях погашения банковского кредита были проданы городской кинотеатр и гостиница [180, с. 6].

В то же время органы местного самоуправления городов могут получать кредиты в международных финансово-кредитных организациях. Например, с целью реконструкции городского хозяйства Житомирский городской совет заключил кредитное соглашение на получение 10 млн евро с Европейским банком реконструкции и развития [181, с. 2].

В то же время банковский кредит не единственный источник привлечения средств в местный бюджет. В качестве альтернативного инструмента выступают облигации местных займов. В соответствии со ст. 9 Закона Украины "О ценных бумагах и фондовом рынке" от 23.02.2006 г. к облигациям

местных займов относятся облигации внутренних и внешних местных займов. Решение о размещении облигаций местных займов принимает Верховная Рада Автономной Республики Крым или городской совет в соответствии с требованиями, установленными бюджетным законодательством. Регистрацию выпуска облигаций местных займов осуществляет Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку в установленном ею порядке. Особенности погашения и реализации прав по облигациям местных займов определяются условиями их размещения [182].

Следует отметить, что на инвестиционные потребности могут быть направлены средства не только от полученных местных заимствований, но и привлеченные под местные гарантии. Прежде всего, имеется в виду предоставление органами местного самоуправления, в частности городов, гарантий по обязательствам субъектов хозяйствования.

Принимая во внимание невысокий уровень научных разработок по этому вопросу, актуализируется необходимость в проведении исследования правового регулирования государственных и коммунальных гарантий в контексте общей проблематики государственного регулирования экономических отношений. Ведь и до сих пор недооцененным остается значение государственных и, так сказать, коммунальных гарантий – гарантий, предоставляемых органами местного самоуправления, для стимулирования хозяйствования в сферах, где присутствует значительный публичный интерес [183].

На сегодня правовая регламентация государственных и коммунальных гарантий преимущественно осуществляется нормами бюджетного законодательства Украины, в частности Бюджетного кодекса Украины. Как такового определения этих гарантий в Бюджетном кодексе Украины не содержится, однако в ст. 17 данного нормативного акта приводится определенный порядок предоставления гарантий и их признаки.

Верховная Рада Автономной Республики Крым, соответствующие городские советы могут предоставлять гарантии для обеспечения полного или частичного выполнения долговых обязательств субъектов хозяйствования – резидентов Украины, относящихся к коммунальному сектору экономики, расположенных на соответствующей территории и осуществляющих на этой территории реализацию инвестиционных программ (проектов), целью которых является развитие коммунальной инфраструктуры или внедрение ресурсосберегающих технологий. Гарантии предоставляются лишь на условиях платности, срочности, а также обеспечения выполнения обязательств способом, предусмотренным законом (ч. 2 и 3 ст. 17 Бюджетного кодекса Украины).

Однако недостаточно четко урегулированным является вопрос определения круга субъектов хозяйствования, имеющих право на получение гарантии со стороны государства или органа местного самоуправления и в целом можно допустить, что в качестве таковых могут выступать субъекты хозяйствования разных форм собственности и организационно-правовых

форм. Ведь согласно Бюджетному кодексу Украины к поступлениям бюджета развития местных бюджетов относится плата за гарантии, предоставленные с соблюдением условий, определенных ст. 17 этого Кодекса. В свою очередь платность гарантии означает возможность ее предоставления не только государственным и коммунальным предприятиям (субъектам хозяйствования коммунального сектора экономики), но и субъектам хозяйствования иных форм собственности. Косвенно эта мысль подтверждается собственно самим законодателем, поскольку при упоминании в других частях ст. 17 Бюджетного кодекса Украины субъектов хозяйствования в контексте получения и погашения местных гарантий их организационно-правовая форма не ограничивается принадлежностью к субъектам хозяйствования коммунального сектора экономики. А относительно государственных гарантий на первый взгляд вообще не установлено каких-либо ограничений в выборе субъекта хозяйствования-получателя, за исключением такого признака, как резидент Украины.

Впрочем анализ отдельных норм ХК Украины свидетельствует о том, что право на получение гарантий принадлежит преимущественно субъектам хозяйствования государственного сектора экономики.

В связи с этим можно заключить, что состав субъектов хозяйствования на получение государственных и коммунальных гарантий является неоправданно ограниченным.

Безусловно, государственную и коммунальную гарантии не следует использовать при обычных, так сказать, "нормальных" условиях хозяйствования, стабилизирующий и стимулирующий эффекты такой гарантии достаточно ярко проявляются в кризисных экономических условиях или в тех сферах экономики, которые представляют значительный интерес для государства и нуждаются в постоянной поддержке.

В настоящее время, когда Украина, как и другие страны мира, переживает последствия экономического кризиса, когда большинство субъектов хозяйствования находятся на грани банкротства из-за невозможности выполнения долговых обязательств по хозяйственным договорам, когда банковская инфраструктура большинства государств является "финансово парализованной", о предоставлении кредитов и банковских гарантий даже и мечтать не приходится, именно гарантии государства и органов местного самоуправления могут и должны стать "спасательным кругом" для субъектов хозяйствования, обеспечив тем самым их повышенную конкурентоспособность и кредитоспособность в отношениях с иностранными контрагентами.

В нынешних сложных экономических условиях пребывают субъекты хозяйствования различных форм собственности, деятельность которых имеет важное значение для обеспечения функционирования соответствующих отраслей экономики Украины, в частности промышленности, сельского хозяйства и т.п., и развития соответствующей территории (речь идет о градообразующих предприятиях), а поэтому целесообразным является

предоставление таким субъектам хозяйствования государственных и коммунальных гарантий. При этом вести речь о платности предоставления указанных гарантий вообще нецелесообразно, поскольку целью этих гарантий является предоставление поддержки субъектам хозяйствования в активизации их хозяйственной деятельности в крайне тяжелых для них и государства, в целом, экономических условиях.

В то же время надо признать, что эти и другие предложения не дадут должного эффекта, поскольку в целом, как и законодательство о гарантиях, носят преимущественно фрагментарный характер. Нормы о государственных и коммунальных гарантиях должны были бы получить четкое консолидированное отображение в тексте ХК Украины и признание в качестве средства государственного регулирования хозяйственной деятельности. Уже на сегодня можно было бы дополнить ХК Украины ст. 16¹ "Гарантии государства и органов местного самоуправления по обязательствам субъектов хозяйствования как средства государственного регулирования и стимулирования хозяйственной деятельности". В настоящей монографии необходимо было бы дать определение понятия "гарантии государства и органов местного самоуправления" как средства государственной поддержки субъектов хозяйствования, осуществляющих хозяйственную деятельность в приоритетных для государства отраслях экономики, или их деятельность имеет важное значение для развития отдельных административно-территориальных единиц, или хозяйственная деятельность субъектов хозяйствования осуществляется в условиях экономического кризиса. Кроме того, необходимо определить порядок и условия предоставления субъектам хозяйствования государственных и коммунальных гарантий, основания прекращения таких гарантий, возможность регрессного требования государства или органа местного самоуправления к субъекту хозяйствования [184, с. 81].

Конечно, предоставление государством или органами местного самоуправления гарантий отдельным субъектам хозяйствования может поставить их в более привилегированное положение по сравнению с теми субъектами хозяйствования, которые осуществляют производственную деятельность в аналогичной сфере хозяйствования и не получили гарантию, что опять обуславливает необходимость отображения в ХК Украины этих аспектов правового регулирования государственных и коммунальных гарантий. На данный момент Закон Украины "О защите экономической конкуренции" от 11.01.2001 г. относит к антиконкурентным действиям органов власти, органов местного самоуправления, органов административно-хозяйственного управления и контроля предоставление отдельным субъектам хозяйствования или группам субъектов хозяйствования льгот или других преимуществ, ставящих их в привилегированное положение относительно конкурентов, что приводит или может привести к недопущению, устранению, ограничению или искажению конкуренции (абз. 7 ч. 2 ст. 15) [185]. В связи с этим в предложенной ст. 16¹ ХК Украины нужно отметить то, что

предоставление государством или органами местного самоуправления гарантий осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев предоставления "адресных" гарантий конкретным субъектам хозяйствования. Дополнительно в ст. 16¹ важно отметить, что предоставление государственных и коммунальных гарантий не является ограничением конкуренции.

Несомненно, формирование доходной части бюджета города осуществляется не только от использования сугубо финансовых инструментов, но и от хозяйственных операций с природными ресурсами, среди которых ведущее место ввиду относительно высокого уровня коммерциализации отводится земле.

Следует отметить, что еще в эпоху средневековья города наделялись правом собственности на землю, что подтверждалось в городских грамотах, которыми предоставлялись привилегии городу (городское право). В частности, свободные королевские города имели полную собственность на всю землю, которая им была предоставлена привилегией как городская земля, однако другие города не имели абсолютного права собственности на землю [186, с. 138-139]. Во времена Запорожской Сечи земля выступала в качестве объекта собственности Сечи и считалась общенародной [187, с. 163]. История Украины свидетельствует, что законодательством Западноукраинской Народной Республики (ЗУНР) предусматривалась собственность территориальных громад или коммунальная собственность на отдельные категории земель [188, с. 119].

Следовательно, нахождение земли в собственности города не является случайным явлением, а является закономерным следствием эволюции правового регулирования земельных отношений, в основу которого положены прогрессивные нормы городского, в частности Магдебургского, права.

Несмотря на то, что на сегодня право коммунальной собственности на землю предусмотрено Конституцией Украины, Земельным кодексом Украины [189], Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине", в целом существует определенным образом систематизированное законодательство в сфере земельных отношений, следует отметить нерешенность в научных кругах вопросов о том, какие земли целесообразно считать коммунальными, и что является основанием возникновения права коммунальной собственности на землю.

По мнению В. Семчика, к коммунальной собственности относятся земли, которые переданы в собственность территориальных громад и не относятся к объектам права государственной собственности [190, с. 145]. М. Шульга также отмечает, что для того, чтобы часть земель государственной собственности трансформировалась в коммунальную собственность, необходимо наличие соответствующих юридических фактов и осуществление ряда юридических действий [191, с. 112]. И. Каракаш придерживается несколько другой мысли относительно оснований возникновения права коммунальной собственности на землю в пределах населенных пунктов и отмечает, что такое право у общин возникло на основании прямого указания, закрепленного в ч. 2 ст. 83

Земельного кодекса Украины. В то же время автор приходит к выводу, что коммунальная собственность на землю до сих пор не сформирована [192, с. 136-137]. Другие исследователи исходят из такого толкования ч. 2 ст. 83 Земельного кодекса Украины, согласно которому земли в пределах населенных пунктов, а также за их пределами, на которых расположены объекты права коммунальной собственности, уже находятся в коммунальной собственности [193, с. 302].

Конечно, такое разнообразие научных мыслей обусловлено, главным образом, несовершенством отечественного земельного законодательства и нерешенностью проблемы разграничения земель государственной и коммунальной собственности, на что обращают внимание отдельные ученые и практики [194; 195; 196; 197; 198].

Следует обратить внимание, что в настоящее время актуализируется вопрос создания надлежащих правовых условий для привлечения земельных участков коммунальной формы собственности в городской хозяйственный оборот. Несомненно, этому должна способствовать активная позиция законодателя путем принятия необходимых новых нормативных актов или внесения изменений в существующие акты, регламентирующие земельные отношения. Уже длительное время обсуждается вопрос о необходимости и важности принятия Закона Украины "О рынке земель" и иных актов, однако действенных шагов в этом направлении не предпринято. В то же время ситуация усложняется как наличием многочисленных противоречий и недостатков в действующем законодательстве Украины в сфере земельных отношений, так и неоднозначной практикой правоприменения в этой сфере. Вышеприведенное делает невозможной полноценную реализацию органами местного самоуправления полномочий во время решения соответствующих хозяйственных задач, что, в свою очередь, обуславливает необходимость проведения основательного научного исследования с целью выработки определенного теоретико-прикладного инструментария для преодоления существующих проблем.

Так, анализ судебной практики свидетельствует о том, что увеличивается количество судебных дел, в качестве предмета которых выступает побуждение органов местного самоуправления к совершению в пользу субъектов хозяйствования определенных действий, в частности, заключение договоров аренды или купли-продажи земельных участков. Чаще суды принимают решение в пользу субъектов хозяйствования, однако с таким подходом вряд ли можно согласиться, на что в последнее время обращается внимание отдельных исследователей и практиков.

Как отмечено в научных публикациях со ссылкой на соответствующие судебные решения и постановления, в частности Верховного Суда Украины, недопустимой считается подмена субъекта, уполномоченного принимать решение относительно отчуждения или передачи в аренду земельного участка коммунальной формы собственности, а именно: органа местного самоуправления, к исключительной компетенции которого отнесено решение

земельных вопросов на пленарном заседании, судом [199, с.123-124; 200, с.138-139]. Принятие судом таких решений противоречит ст. 26 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21.05.1997 г., а также положением ст. 203 ГК Украины относительно общих требований, соблюдение которых является необходимым для действительности сделки. В частности, отчуждение земельных участков, как правило, осуществляется в форме договора купли-продажи, а срочное пользование осуществляется на основании договора аренды, правовая регламентация которых осуществляется с учетом соответствующих положений ГК Украины.

Представляется, что суд, обязывая городской совет к заключению соответствующей сделки, в качестве предмета которой выступает земельный участок коммунальной формы собственности, искажает волеизъявление, нарушая тем самым требование ч. 3 ст. 203 ГК Украины. При этом конечно, можно заметить, что сделка – это действие лица (ч. 1 ст. 202 ГК Украины), а к лицам согласно ч. 1 ст. 2 ГК Украины относятся физические и юридические лица. В то же время представляется, что нельзя говорить о действительности сделки в зависимости от его субъектного состава, поскольку в ст. 203 ГК Украины установлены общие требования относительно соответствия сделки закону. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 169 ГК Украины территориальные громады действуют в гражданских отношениях на равных правах с иными участниками этих отношений [201, с. 107-108]. В частности, такой подход косвенно получил отображение в Обзорном письме Высшего хозяйственного суда Украины от 30.11.2007 г. № 01-8/918 "О некоторых вопросах практики решения споров, связанных с арендой земельных участков (по материалам дел, рассмотренных в кассационном порядке Высшим хозяйственным судом Украины)". В связи с этим можно согласиться с мнением М.Х. Вахаева о том, что органы власти лишь формально действуют по своей воле [202, с. 22].

Дополняя вышеприведенное, следует обратить внимание на то, что в соответствии с Конституцией Украины и Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" территориальная громада города является субъектом права коммунальной собственности, а следовательно, в первую очередь является носителем абсолютного вещного права. В соответствии с теорией гражданского и хозяйственного права субъект абсолютного вещного права сам определяет, с кем он будет вступать в относительные правоотношения путем заключения соответствующих договоров, действуя в пределах закона. Публичный характер коммунальной собственности обуславливает особенности ее использования и целевое назначение, а потому ошибочной является мысль о возможности, так сказать, "подчинения" целого сообщества людей, которым является территориальная громада, отдельным субъектам хозяйствования, действующим в своих узко коммерческих целях. Примером тому может служить судебное дело по иску Луганского областного коммунального производственного предприятия "Фармация" к Фонду коммунального имущества Северодонецкого городского совета о побуждении

ответчика пролонгировать действие договоров аренды нежилых помещений на новый срок путем заключения дополнительных договоров. Решением хозяйственного суда Луганской области от 17.11.2005 г. в удовлетворении иска КПП "Фармация" отказано, а встречный иск удовлетворен. Решение суда мотивировано окончанием срока действия договора аренды, отсутствием оснований для заключения дополнительных договоров и ссылкой на ст. 27 Закона Украины "Об аренде государственного и коммунального имущества", в соответствии с которой в случае окончания срока действия договора аренды арендатор обязан вернуть арендодателю объект аренды на условиях, отмеченных в договоре аренды. Такой подход был поддержан Судебной палатой по хозяйственным делам Верховного Суда Украины, что получило отображение в соответствующем постановлении от 17.10.2006 г. [203, с. 84-85].

Как свидетельствует практика правоприменения, достаточно часто недооценивается юридическое значение решения органа местного самоуправления в контексте прекращения арендных отношений или их пролонгации. Считается, что с заключением договора аренды земельного участка правовая связь с решением органа местного самоуправления прекращается. В связи с этим представляется целесообразным остановиться на отдельных научно-прикладных аспектах этого вопроса.

Следует заметить, что в качестве особенности арендных отношений по использованию земельных участков коммунальной формы собственности выступает наличие сложного фактического (юридического) состава. Ведь научные издания по теории права свидетельствуют о прямой зависимости правовых последствий от соблюдения определенного порядка накопления юридических фактов в пределах сложного фактического (юридического) состава [204, с. 607]. В частности, трансполируя это общеправовое правило на земельные арендные отношения, можно прийти к заключению, что основанием возникновения арендных отношений является принятие соответствующим органом местного самоуправления решения о передаче земельного участка в аренду или наличие договора купли-продажи права аренды земельного участка (в случае продажи права аренды) с соответствующим заключением договора аренды. То есть, в случае отсутствия решения органа местного самоуправления арендные правоотношения не возникнут, а подмена такого решения судебным вердиктом, как было отмечено выше, не будет иметь значения юридического факта.

В качестве не менее интересного в теоретической и практической плоскостях выступает вопрос о легальности арендных правоотношений в случае отмены после их возникновения органом местного самоуправления или судом решения о передаче земельного участка в аренду. Тем более, что такие ситуации в практике хозяйствования являются достаточно распространенными. Мотивами для отмены такого решения могут быть выявленные нарушения требований градостроительного законодательства во время согласования проектов градостроительного обоснования, местных

правил застройки, неучета интересов территориальной громады и т.п.

Кстати, в апреле 2009 г. Конституционным Судом Украины по делу об отмене актов органов местного самоуправления было принято достаточно непростое дилеммное решение. В мотивировочной части решения было отмечено то, что орган местного самоуправления не может отменить или изменить ненормативный правовой акт после его выполнения. В частности, решение органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка в аренду относится к категории ненормативного правового акта, в связи с чем отменить такое решение в будущем даже по мотивам выявленных несоответствий требованиям действующего законодательства Украины, кроме как в судебном порядке, представляется невозможным. В то же время в мотивировочной части Конституционный Суд Украины отмечает, что орган местного самоуправления не лишен права по собственной инициативе или инициативе других заинтересованных лиц изменить или отменить принятый им правовой акт (в том числе и по мотивам несоответствия Конституции или законам Украины). Как известно, правовой акт, исходя из общеправовой классификации, может быть нормативным или индивидуальным, то есть иметь признаки ненормативности.

В итоге судебский корпус Конституционного Суда Украины приходит к достаточно абстрактному выводу о том, что орган местного самоуправления имеет право принимать решения, вносить в них изменения и/или отменять их на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины [205]. В частности, к исключительной компетенции сельских, поселковых, городских советов отнесено решение в соответствии с законом вопросов регулирования земельных отношений (п. 34 ч.1 ст. 26 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21.05.1997 г.).

Конечно, среди оснований прекращения действия договора аренды земельного участка, предусмотренных Законом Украины "Об аренде земли", отсутствует упоминание об отмене органом местного самоуправления соответствующего решения. Впрочем нельзя утверждать об абсолютной автономности юридической судьбы договора аренды, о ее независимости от правовых последствий отмены решения органа местного самоуправления. В частности, вывод о том, что решения соответствующего органа местного самоуправления о предоставлении земли в аренду и соответствующий договор аренды земельного участка являются связанными юридическими фактами, вытекает из анализа вышеприведенного обзорного листа Высшего хозяйственного суда Украины "О некоторых вопросах практики решения споров, связанных с арендой земельных участков (по материалам дел, рассмотренных в кассационном порядке Высшим хозяйственным судом Украины)" от 30.11.2007 г.

Так, по делу по кассационной жалобе сельского совета к обществу с ограниченной ответственностью Высшим хозяйственным судом Украины было акцентировано внимание на правовой взаимообусловленности решения

органа местного самоуправления и договора аренды земельного участка. Следует согласиться с мнением судейского корпуса Высшего хозяйственного суда Украины в том, что решение органа местного самоуправления о передаче земельного участка в аренду является актом волеизъявления и только реализуется путем заключения договора аренды. Аналогичного подхода к пониманию правовой сущности решения органа местного самоуправления придерживается Судебная палата по административным делам Верховного Суда Украины в постановлении от 16.09.2008 г. [206, с. 34], решая вопрос о подведомственности споров о признании недействительными договоров аренды земельных участков ввиду недействительности решения местного совета.

Из вышеприведенного напрашивается вывод о том, что отмена органом местного самоуправления решения о передаче земельного участка в аренду по иным мотивам, нежели несоответствие Конституции или законам Украины, служит основанием для прекращения существующих арендных отношений путем расторжения договора аренды. В частности, отдельные решения о передаче земельных участков в аренду, которые были приняты исполнительным комитетом местного совета в силу делегирования ему такого права, представляется возможным отменить ввиду несоответствия ранее принятым решениям соответствующего совета (п. 15 ч. 1 ст. 26 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21.05.1997 г.). В связи с этим потерпевшая сторона – арендатор – может требовать возмещения нанесенного ущерба в судебном порядке [207, с. 33-34].

В случае отмены решения органа местного самоуправления о передаче в аренду земельного участка по мотивам незаконности возникает вопрос о возможности признания договора аренды земельного участка недействительным, в результате чего будет иметь место реституция, как это предусмотрено нормами Хозяйственного и Гражданского кодексов Украины. Ведь, если придерживаться подхода, при котором решение органа местного самоуправления относительно передачи земельного участка в аренду признается актом волеизъявления, то такая форма выражения воли, как незаконное решение, является искажением интересов территориальной громады, что будет свидетельствовать о несоблюдении определенных законодательством Украины требований действительности сделки – договора аренды. На таком способе признания сделки недействительной в силу выявления определенных недостатков оснований его заключения акцентировано внимание в работах отдельных исследователей [208, с. 85-86; 209, с. 73-74].

Немаловажным является значение решения органа местного самоуправления как юридического факта и для пролонгации действия договора аренды земельного участка. Как отмечено в обзорном письме Высшего хозяйственного суда Украины "О некоторых вопросах практики решения споров, связанных с арендой земельных участков (по материалам дел, рассмотренных в кассационном порядке Высшим хозяйственным судом

Украины)", возобновление договорных отношений относительно аренды земельного участка коммунальной собственности возможно лишь путем принятия соответствующего решения органом местного самоуправления, который по законодательству наделен такими полномочиями [210, с. 69].

Таким образом, в данном исследовании отмечено то, что неизменными составляющими объектов права коммунальной собственности как имущественной основы хозяйствования города остаются финансовые ресурсы, которые совокупно и создают финансовые предпосылки реализации городом хозяйственной компетенции. При этом особое значение приобретают земли коммунальной формы собственности, уровень коммерциализации которых является достаточно высоким.

5.3. Правовое обеспечение привлечения инвестиций в сферу коммунального хозяйства города

На сегодня вопрос привлечения инвестиций занимает ведущее место в программных и прогнозных документах социально-экономического развития как государства, так и органов местного самоуправления. Существующая нормативно-правовая база в этой сфере создает определенные предпосылки для активизации инвестиционной деятельности иностранных и отечественных субъектов хозяйствования. Однако за последние годы инвестиционный имидж Украины нельзя назвать позитивным, поскольку в последнее время были приняты ряд изменений в законодательные акты по вопросам деятельности специальных экономических зон и территорий приоритетного развития, которыми все льготные режимы хозяйствования на этих территориях были отменены. Всем известно, что именно с целью привлечения инвестиций, в частности иностранных, государства создают определенные, если можно так назвать, экономические «оазисы» – территории с особым режимом осуществления хозяйственной деятельности (в частности, специальные экономические зоны). Эти территории получили разные названия в зависимости от видовой принадлежности – внешнеторговые зоны, технополисы, технопарки, комплексные производственные зоны, туристически рекреационные зоны и т.п. Конечно, теперь понадобится значительный период времени, чтобы наладить отношения Украины с мировым сообществом по вопросам инвестирования средств в экономику нашего государства.

Вопросы поиска путей эффективного использования ресурсов городского развития, привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор экономики занимают ведущее место в исследованиях ученых и практиков, в частности, В.К. Мамутова, Б.И. Адамова, С.В. Богачева, В.А. Устименко и др. Вместе с тем недостаточно исследованными остаются отдельные аспекты общей проблемы экономико-правового обеспечения развития городского хозяйства на инвестиционной основе.

Учитывая экономическую ситуацию, которая сложилась на уровне

государства и городов Украины, можно утверждать, что городские органы местного самоуправления должны полагаться как на свои материально-финансовые возможности, так и на инвестиционный потенциал субъектов хозяйствования, осуществляющих свою деятельность на подведомственной городским советам территории. Подобная тактика не означает, что украинские города должны, как говорят, «вариться в собственном соку», но это позволит городским советам как органам местного самоуправления рационально и, одновременно, максимально полезно для территориальных громад использовать имеющуюся городскую коммунальную собственность и финансовый капитал субъектов хозяйствования различных форм собственности.

Отношения органов местного самоуправления с субъектами хозяйствования на подведомственной им территории, в частности по вопросам привлечения в городское хозяйство инвестиционных ресурсов, определяются в прогнозных и программных документах экономического и социального развития. Необходимость их разработки и требования, которые относятся к их содержанию, предусматриваются целым рядом нормативно-правовых актов Украины. При этом представляется возможным выделить документы универсальные и специальные. К первой группе можно отнести Хозяйственный кодекс Украины от 16.01.2003 г., Законы Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 г., «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» от 23.03.2000 г., Общегосударственная программа развития малых городов, утвержденная Законом Украины от 04.03.2004 г., «О стимулировании развития регионов» от 08.09.2005 г. Вторая группа представлена в большей степени отраслевыми нормативно-правовыми актами на средне- и краткосрочный периоды, а также программами социально-экономического и культурного развития отдельных административно-территориальных единиц. В частности, к таким можно отнести Общегосударственную программу развития водного хозяйства, утвержденную Законом Украины от 17.01.2000 г., Общегосударственную программу реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009-2014 гг., утвержденную Законом Украины от 11.06.2009 г.

Как видно, вопрос планирования развития городского хозяйства является важным. В отдельных городах органы местного самоуправления с целью сохранения и приумножения коммунальной собственности, максимизации наполнения городского бюджета и в целом формирования цивилизованного рынка недвижимости, утверждают долгосрочные планы, которые получили название Концепций управления городской собственностью. Примером тому может служить, в частности, практика деятельности органов местного самоуправления гг. Москвы, Донецка, Харькова и т.п. [211, с. 13; 212, с. 8-9; 213, с. 86-87].

Опыт европейских стран подтверждает правильность построения отношений городских советов украинских городов с субъектами различных

форм собственности, входящими в городское хозяйство, в рамках общегородских плановых документов. В частности, в Нидерландах городская власть разрабатывает и утверждает генеральный план, с помощью которого осуществляется управление развитием города, городских земель, согласования интересов районов и центральной власти города. В Швеции муниципальные образования просто обязаны разрабатывать генеральный план. Генеральный план включает развитие всех сфер жизнедеятельности общества, однако отображает только его влияние на землепользование. В ряде муниципальных образований генеральный план используется для определения цели муниципального развития, учитывая при этом не только землепользование. Этот план не обладает обязательной юридической силой, однако он служит ориентиром для всех юридически обязательных форм планирования [214, с. 15, 20].

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Хозяйственного кодекса Украины осуществление государством экономической стратегии и тактики в сфере хозяйствования направлено на создание экономических, организационных и правовых условий, при которых субъекты хозяйствования учитывают в своей деятельности показатели прогнозных и программных документов экономического и социального развития. После распада СССР и образования независимых государств наметился новый вектор развития отношений в сфере планирования и прогнозирования – переход от директивного к индикативному планированию. Само индикативное планирование хозяйственной деятельности субъектов городского хозяйства превалирует в программных документах городского развития. При этом законодатель придерживается точки зрения, что субъекты городской хозяйственной деятельности могут и обязаны в известной мере принимать участие в реализации программ социально-экономического развития города. Такой вывод следует из анализа нормы ч. 5 ст. 11 Хозяйственного кодекса Украины, в соответствии с которой субъектам хозяйствования, не учитывающим общественные интересы, отраженные в программных документах экономического и социального развития, не могут предоставляться предусмотренные законом льготы и преимущества в осуществлении хозяйственной деятельности. Тем самым подчеркивается примат общественных, публичных интересов территориальной громады соответствующего населенного пункта над интересами частными. В этом, как видится, и заключается особенность хозяйственно-правового метода регулирования городских хозяйственных отношений.

С целью стимулирования субъектов хозяйствования, расположенных на территории города, к вкладыванию инвестиций в объекты коммунального хозяйства органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством могут установить для них льготный режим осуществления хозяйственной деятельности. В частности, местные советы могут внедрить льготы по местным налогам и сборам, установить льготную арендную плату вышеупомянутым субъектам за аренду земли, предусмотреть льготы, относительно платы за землю.

Все указанные и иные льготы будут предоставляться в случае выполнения положений программы социально-экономического развития подведомственной органам местного самоуправления территории, в частности в части, так называемой, спонсорской поддержки объектов коммунальной собственности. В частности, в г. Виннице за счет инвестиционных средств концерна «Подолье» построен детский садик (первый за последние 18 лет!), который безвозмездно был передан в коммунальную собственность города. При этом планируется построить еще 2 детских садика и современную школу [215, с. 3]. Невыполнение требований программных документов города, безразличие субъектов хозяйствования к удовлетворению общественных потребностей будет служить основанием для отказа в предоставлении льготного режима или его отмене. Указанное согласовывается с мнением законодателя, изложенным в ч. 5 ст. 11 Хозяйственного кодекса Украины.

Говоря о городе и развитии городского хозяйства, следует обратить внимание на хроническую недостаточность инвестиционных ресурсов (финансовых, материальных и т.д.). Решение указанной проблемы видится в наиболее полном использовании территориальной громадой местного экономического потенциала, который можно определить через две взаимосвязанные составляющие – обязательные и факультативные поступления. К обязательным можно отнести поступления, предусмотренные ст. 64-65, 69 Бюджетного кодекса Украины, которые являются относительно стабильными и в значительной мере не зависят от уровня предпринимательской инициативы органов местного самоуправления, поскольку последние действуют в этом случае как публичные образования. Слабо развитыми являются именно факультативные поступления, предусматривающие, прежде всего, активизацию предпринимательских качеств органов местного самоуправления, где они действуют на паритетных принципах с другими участниками хозяйственного оборота. Именно доходы от осуществления хозяйственной деятельности должны превалировать в доходах городского бюджета.

Органы местного самоуправления, действующие от имени и в интересах территориальных громад, обязаны принять все возможные меры к увеличению как закрепленных, так и собственных доходных источников местных бюджетов. При этом представляется целесообразным активное использование «нетрадиционных» источников доходов, к которым можно отнести операции с местными облигациями, доходы от реализации территориальными громадами корпоративных прав, доходы от инвестиционной деятельности, хозяйственного использования природных ресурсов и т.д. Увеличение финансовых поступлений невозможно без преобразований и в городской институциональной среде, в частности, создание коммунальных банков позволит обеспечить финансовую автономию территориальных громад, эффективную и ритмичную работу коммунальных предприятий и органов местного самоуправления.

Особое внимание необходимо уделять развитию договорных отношений по использованию объектов коммунальной собственности (аренда, концессия) и оптимизации их структуры. При этом следует помнить, что приватизацию как один из способов рационализации объектного состава коммунальной собственности не стоит рассматривать как «панацею» для решения проблем городского развития. Тотальное и бездумное отчуждение городской собственности ни к чему позитивному для территориальной громады не приведет. К тому же и животрепещущие примеры уже имеются.

Прежде всего, речь идет об утверждении органами местного самоуправления местных программ приватизации, которые по существу выступают в качестве плановых документов и непосредственно влияют на имущественную основу экономической самостоятельности территориальных громад, с включением в содержание последних объектов права коммунальной собственности, оказывающих определяющее влияние на социально-экономическую ситуацию на соответствующей территории, в частности в городе.

Ведь попытки органов местного самоуправления отдельных городов Украины избавиться от коммунальных рынков через процедуру приватизации выглядят, по меньшей мере, непонятными. Например, сложно объяснить мотивы принятия Киевским городским советом решения о приватизации Владимирского и Житнего рынков. Кроме того, учитывая то, что решение о приватизации этих рынков было принято с указанием их характера как объектов нежилого назначения, то и надежда о возможности их дальнейшего использования по целевому назначению является очень призрачной. Возможно это и послужило основанием для опротестования решения городского совета со стороны органов прокуратуры г. Киева [216, с.1]. Аналогичное решение относительно приватизации продовольственного рынка недавно принято на сессии Полтавского городского совета [217, с. 3].

Как свидетельствует прогрессивный опыт ряда европейских стран, большинство муниципалитетов отдали предпочтение не приватизации, а договорным отношениям относительно хозяйственного использования объектов городской коммунальной собственности. Следует признать правильным подобный подход, что дает, с одной стороны, возможность привлечения частных инвестиций в определенную сферу городского хозяйства, а с другой – сохранить объекты недвижимости в городской собственности и получать стабильный доход. Несомненно, что если в какой-то сфере городского хозяйства возможно произвести смену собственника и при этом качество услуг не ухудшится, а в отдельных случаях даже улучшится, представляется целесообразным осуществить приватизацию на конкурентных началах. Однако в договоре купли-продажи необходимо определить условия по предоставлению коммунальных услуг, тарифную политику, объем капиталовложений, а также последствия неисполнения договорных условий (как вариант представляется возможным изъятие объекта в коммунальную собственность). В данном случае имеется в виду продажа объектов

коммунальной собственности с инвестиционными обязательствами, что на сегодня широко не практикуется, в отличие от государственного имущества. Региональные отделения Фонда государственного имущества Украины, как продавцы объектов государственной собственности, как правило, предусматривают в договорах купли-продажи инвестиционные обязательства покупателя, в случае неисполнения которых наступают предусмотренные условиями договора и действующим законодательством последствия. В хозяйственной судебной практике уже известны случаи, когда региональные отделения Фонда государственного имущества Украины обращаются в хозяйственные суды с исками о расторжении договора и возвращении имущества в собственность государства (в частности, г. Киев [28, с. 47-49]).

Практика деятельности зарубежных органов местного самоуправления позволяет выделить следующие, заслуживающие внимания, способы привлечения частных инвестиций в сферу городского хозяйства, а именно:

- осуществление корпоратизации коммунальных унитарных предприятий, то есть изменение организационно-правовой формы юридического лица с сохранением последних в собственности территориальной громады;

- непосредственная приватизация целостных имущественных комплексов коммунальных предприятий;

- привлечение частного капитала в коммунальную собственность путем осуществления торгов на предоставление тех или других услуг;

- привлечение частных инвестиций в городское хозяйство на договорных принципах, в частности, аренда, концессия и т.п.;

- привлечение средств в результате операций на финансовом рынке (финансово-кредитные институции, кредитные союзы).

Все приведенные способы привлечения инвестиционных ресурсов имеют как свои преимущества, так и недостатки, поэтому нельзя говорить, что существует какой-то универсальный метод наполнения городского бюджета инвестиционными средствами. Скорее всего, нужно вести речь о комплексном подходе к решению проблемы нехватки инвестиций с применением всех возможных способов их привлечения. Выбирая способ привлечения финансовых ресурсов в городское хозяйство, органы местного самоуправления должны, прежде всего, действовать в соответствии с требованиями существующего законодательства. Принцип экономической стабильности, заложенный в нормах Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 г., в соответствии с которым имущественные операции, осуществляемые органами местного самоуправления с объектами права коммунальной собственности, не должны ослаблять экономические основы местного самоуправления, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления услуг населению, должен быть положен в основу деятельности органов местного самоуправления.

В связи с этим представляется, что несколько необоснованным является решение сессии Житомирского горсовета о предоставлении разрешения трамвайно-троллейбусному управлению на получение кредита в размере 6,5

млн грн, отдав при этом под залог депо № 1 [218, с. 6]. Подобное решение, в случае неисполнения обязательств горсоветом по кредитному соглашению, может причинить вред интересам территориальной громады, лишив ее объекта коммунальной собственности стратегического значения и поставить под угрозу качественное предоставление, а вообще и возможность предоставления, транспортных услуг, по перевозке граждан города.

Учитывая вышеприведенное, можно с уверенностью утверждать, что органы местного самоуправления при определенных условиях могут и должны привлекать финансовые ресурсы членов территориальной громады через выпуск местных облигаций, создание коммунальных кредитных союзов. В частности, за счет местных заимствований в европейских странах формируются, как правило, 10-15% доходов местных бюджетов. В Нидерландах – 19%, в Бельгии – 13%, на Кипре – 12%, в Чехии – 11%, в Испании, Франции – 10% муниципальных доходов [219, с. 201]. Относительно кредитных союзов следует отметить, что этот сегмент финансового рынка Украины является недостаточно развитым, в отличие от зарубежных стран. Создание кредитных союзов членами территориальной громады города для финансирования городских инвестиционных проектов является на сегодня перспективным направлением развития городских хозяйственных отношений. В частности, в г. Санкт-Петербурге созданы и существуют несколько кредитных союзов на базе муниципальных округов.

С целью получения дополнительных средств в городской бюджет для инвестирования в коммунальное хозяйство и выявления имущества, которым пользуются вопреки требованиям законодательства Украины, органы местного самоуправления должны организовать эффективный мониторинг объектов коммунальной собственности. В частности, благодаря этому, городской совет Ивано-Франковска обнаружил перечень нежилых помещений, принадлежащих на праве коммунальной собственности территориальной громаде и которые использовались субъектами хозяйствования на безвозмездной основе, нарушая тем самым требования законодательства Украины о платности и срочности аренды коммунального имущества [29, с. 2]. Именно со случаями нарушения законодательства Украины, влекущими имущественный вред интересам территориальной громады, чаще всего сталкиваются органы местного самоуправления. Так, установлено, что десятая часть рекламы на улицах г. Хмельницкого размещена с нарушениями действующего законодательства о рекламе и местном самоуправлении [220, с. 4].

Следует отметить, что когда говорят в народе «деньги на дороге не валяются», то относительно городских дорог это можно интерпретировать в прямом значении. С принятием Закона Украины «Об автомобильных дорогах» от 08.09.2005 г. территориальным громадам на праве собственности стали принадлежать автомобильные дороги в пределах населенного пункта. Если разумно пользоваться имуществом, а дороги не являются исключением из правила, всегда можно найти ресурс для наполнения городского бюджета.

Именно таким путем пошел городской совет г. Винницы, объявив, что проезд по центральной улице будет осуществляться на платной основе [221, с. 4].

Ввиду того, что на сегодня значительное число объектов коммунальной собственности территориальной громады города просто убыточно, перед городскими советами стоит важная задача по активизации работы в направлении создания коммунальных субъектов предпринимательства, основной целью которых будет получение прибыли для зачисления ее в бюджет города. Уже есть и позитивные примеры такого рода деятельности. Например, как отмечается в научной литературе, городской совет Дрогобыча активно участвовал в реконструкции нефтеперерабатывающего завода, расположенного на территории города, что позволило не только увеличить поступления в бюджет от его работы после реконструкции, но и решить вопрос занятости определенного количества жителей города, улучшить экологическую ситуацию, обеспечить в условиях топливного кризиса транспорт коммунальных предприятий бензином и дизельным топливом [30, с. 226].

Практика хозяйствования свидетельствует об ускорении темпов реализации активной городской политики по качественному улучшению состава коммунального имущества за счет создания объектов, способных приносить доход. В частности, территориальные громады городов Хмельницкий, Нежин являются учредителями рынков; в Закарпатской области успешно действуют областное дочернее предприятие «Закарпаттурист», объединение «Закарпаткурорт», областные коммунальные предприятия «Международный аэропорт Ужгород», «Воды Закарпатья», «Агентство регионального развития и трансграничного сотрудничества» [222, с. 29]; территориальная громада г. Ровно имеет в собственности 25 % акций ОАО «Полесьехлеб»; коммунальное предприятие в г. Холмы Черниговской области обрабатывает древесину, которая продается в десятки зарубежных стран (Нидерланды, Израиль, Германию, Словакию, Австрию, Панаму) [22, с.111-112, 140, 301, 403, 407].

Отдельные исследователи отмечают, что в большинстве зарубежных стран органы местного самоуправления занимаются предпринимательской деятельностью в широкой, но четко определенной сфере; они являются одними из наибольших собственников и покупателей на рынке труда, активными участниками финансово-кредитных отношений, имеют собственные банковские, страховые и другие финансово-кредитные учреждения [23, с. 25; 231, с.75]. В аналитическом документе ООН по реформе органов местной власти рекомендуется в муниципальной (коммунальной) собственности содержать, в частности, ипподромы, объекты по изготовлению и сбыту алкогольных напитков, рестораны, рынки, службы озеленения, бойни, аэропорты, автостоянки, платные мосты, паромы, гавани, пирсы, гостиницы [224, с. 70].

Таким образом, решение вопроса привлечения инвестиций в городское хозяйство видится в консолидации и эффективном использовании ресурсов местного развития, расширении присутствия органов местного самоуправления города в сфере хозяйствования.

ГЛАВА 6

ПРОБЛЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ: ТАРИФНЫЙ АСПЕКТ

6.1. Особенности тарифообразования на жилищно-коммунальные услуги

Проблема обеспечения эффективного функционирования и определения перспективных направлений развития жилищно-коммунального хозяйства Украины (далее – ЖКХ) и предприятий отрасли всегда была, есть и остается одним из важнейших и сложных вопросов, находящихся в центре внимания научных работников, властных структур, общественных организаций, средств массовой информации, населения, что обусловлено особым значением сферы жизнеобеспечения для экономического и социального развития страны, ее городов и регионов. Переход регионов и городов Украины к современным условиям хозяйствования с учетом стратегии развития государства требует соответствующего реформирования ЖКХ как важной составляющей хозяйственного комплекса, который удовлетворяет первоочередные жизненные потребности населения, обеспечивает предприятия и организации необходимыми коммунальными услугами. Неудовлетворительное экономическое положение коммунальных предприятий, низкий уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг, отсутствие инвестиций в сфере жизнеобеспечения, неэффективность существующей системы управления и финансового обеспечения приводят к последующему ухудшению финансово-экономических показателей работы предприятий ЖКХ городов Украины.

Чрезвычайная важность и актуальность отмеченных вопросов обуславливает значительный научный интерес к анализу особенностей функционирования ЖКХ и предприятий отрасли, исследованию эффективности тарифообразования на коммунальные услуги, специфики государственного регулирования этого процесса, проблем обеспечения стопроцентной оплаты за предоставленные услуги. Так, теоретико-методологические и экономико-правовые аспекты формирования, эффективного функционирования и развития коммунального хозяйства и собственности города в современных условиях хозяйствования раскрыты в трудах Р. Джабраилова, А. Лукьянченко, Г. Онищука, В. Устименко [127, 225-236]. Организационно-экономические аспекты обеспечения эффективного функционирования предприятий ЖКХ, особенности ценообразования, проблемы и перспективы развития конкурентной среды в жилищно-коммунальной сфере нашли свое отражение и обстоятельно рассмотрены в научных работах И. Запатриной, У. Письменной, В. Полуянова и др. [228-230]. Обоснованию теоретических и прикладных проблем территориальной организации ЖКХ, оценке эффективности деятельности хозяйствующих субъектов сферы жизнеобеспечения и поиску направлений совершенствования управления ими в региональном и городском разрезе посвящены исследования

Б. Адамова, И. Заблудской, Т. Качалы, О. Молчановой [231-234]. Экономико-правовой срез жилищно-коммунальной проблематики раскрыт в трудах Г. Джумагельдиевой, Д. Логинова, Г. Солодухина и др. [235-237].

Однако, невзирая на существующий научный задел, достаточно глубокую проработку проблематики обеспечения эффективности функционирования и развития ЖКХ и предприятий сферы, в результате изменчивости экономических и организационных условий, факторов внешней среды, высокой динамичности нормативно-правовой базы, регламентирующей процессы хозяйствования в отрасли, в освещении этого вопроса еще много лакун и неизученных проблем.

Оценка современного состояния ЖКХ Украины, в частности проблем и особенностей функционирования подотраслей тепло-, водоснабжения, водоотведения, препятствий для осуществления эффективной деятельности и развития хозяйствующих субъектов-представителей сферы жизнеобеспечения, анализ основных причин убыточности их хозяйствования позволяют констатировать, что современное сложное экономическое положение коммунальных предприятий многих городов Украины обусловлено кумулятивным влиянием ряда факторов как экономического, так и правового характера.

В частности, следует отметить излишне высокий уровень *энергоёмкости отечественных систем жизнеобеспечения*. Так, предприятия ЖКХ Украины, на которые приходится около 25% всего энергопотребления, при предоставлении услуг по отоплению в пересчете на 1 м² отапливаемой площади потребляют в среднем 1,4 т условного топлива, что в 1,5 раза превышает аналогичные показатели США и в 2,5 – 3 раза – Швеции – страны с гораздо более суровым климатом, чем в Украине. В целом отрасль ЖКХ Украины потребляет объем природного газа, сопоставимый с газопотреблением всего хозяйственного комплекса Польши, причем ВВП последней превышает украинские показатели в 8 раз. Общее требование законодательства о жилищно-коммунальных услугах относительно установления цен (тарифов) на эти услуги на основании экономически обоснованных расходов на уровне, который не может быть ниже себестоимости, обусловило пропорциональный увеличению энергоёмкости рост тарифов, что, в свою очередь, увеличивает себестоимость промышленной продукции, которая выпускается в Украине, снижает жизненный уровень населения, несмотря на субсидии, предоставляемые малообеспеченным категориям потребителей [238, с. 50].

Углубляет кризисное состояние жилищно-коммунальной сферы большинства городов Украины хроническое *отсутствие средств в местных бюджетах*. Что касается современного состояния тарифообразования на жилищно-коммунальные услуги, то в условиях ограниченного бюджетного финансирования сферы жизнеобеспечения правительством, в целях сдерживания роста тарифов для населения, в течение многих лет используется практика переложения части расходов по производству услуг на коммерческих

потребителей. Так, в течение многих лет тарифы на услуги практически всех подотраслей ЖКХ для коммерческих потребителей значительно превышали тарифы для населения. Практика перекрестного субсидирования используется во всех городах Украины, отличие заключается лишь в размере и динамике изменений показателя соотношения отмеченных тарифов. Определенные вопросы вызывает тот факт, что на фоне постепенного повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для всех категорий потребителей, в частности для населения (основным заданием которого, наряду с покрытием экономически обоснованных расходов предприятий на производство и предоставление коммунальных услуг с учетом планируемой прибыли, включением инвестиционной составляющей и соответствующим уменьшением нагрузки на бюджеты, повышением уровня качества услуг, является необходимость отказа от практики перекрестного субсидирования), динамику темпов роста показателя соотношения тарифов на услуги для коммерческих потребителей и населения в течение проанализированного периода ни остановить, ни значительно сократить не удалось, как, собственно, и достичь других целей тарифорегулирования. Во многом это обусловлено опережающими темпами роста цен на ресурсно-материальную составляющую стоимости жилищно-коммунальных услуг (речь идет о стремительном росте цен на газ, электроэнергию, уголь, ГСМ и пр.). Следовательно, главной причиной роста убытков предприятий ЖКХ от основной деятельности является несвоевременное принятие тарифов на жилищно-коммунальные услуги в результате громоздкой процедуры их согласования и утверждения, что не позволяет мобильно реагировать на очередные конъюнктурные изменения. Отмеченное позволяет констатировать, что нуждается в совершенствовании порядок формирования, рассмотрения, утверждения и корректировки тарифов (цен) на все виды жилищно-коммунальных услуг, включая:

приведение размера тарифов к экономически обоснованному уровню при существующем уровне цен;

своевременную соответствующую корректировку тарифов в случае изменения цен на сырье, материалы, топливно-энергетические ресурсы, необходимые для предоставления услуг, уровня заработной платы и доходов горожан, ставок налогов и сборов и т.д.

Анализ структуры расходов предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, позволяет констатировать, что определяющее влияние на изменение величины полной себестоимости услуг оказывают изменения наиболее весомых ее статей: энергозатрат и расходов на оплату труда с отчислениями на социальные мероприятия. Кроме того, в результате продолжительной процедуры утверждения новых тарифов почти по всем городам Украины часть прибыли коммунальных предприятий направляется на возмещение расходов, а не на осуществление капитальных инвестиций. Следовательно, объемы капитальных инвестиций украинских коммунальных предприятий являются недостаточными, что приводит к значительно более

низким темпам обновления их основных средств по сравнению с темпами старения. Однако для обновления коммуникаций и оборудования, а также для своевременной оплаты коммунальными предприятиями топлива, электроэнергии, прочих покупных ресурсов и материалов традиционно не хватает финансовых средств в результате значительного объема дебиторской задолженности потребителей. В связи с этим происходит значительное ухудшение состояния расчетов коммунальных предприятий с поставщиками материальных и топливно-энергетических ресурсов, не полностью выполняются запланированные мероприятия по подготовке котельных и других служб предприятий к отопляемому сезону, отсутствуют средства на модернизацию и обновление фондов коммунальных предприятий, осуществление текущих и капитальных ремонтов основного оборудования, что, в свою очередь, обуславливает значительные потери тепла и утечки воды в сетях и в конечном итоге приводит к увеличению себестоимости предоставляемых услуг.

В целом за январь – июль 2011 г. цены на жилье, воду, электроэнергию, газ и прочие виды топлива возросли на 10,0%, в том числе плата за электроэнергию – на 22,9%, квартиру – на 15,2%, тарифы на услуги горячего водоснабжения и отопления увеличены на 13,8%, водоснабжения – на 11,5%, водоотведения – на 10,9%. Однако рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги не является панацеей для «оздоровления» отрасли. Отечественные коммунальные предприятия сферы жизнеобеспечения находятся в критическом финансово-экономическом состоянии. Так, согласно данным Государственного комитета статистики Украины, вследствие экономической необоснованности тарифов (в среднем уровень возмещения утвержденными тарифами фактической себестоимости жилищно-коммунальных услуг в настоящее время составляет 63%) убытки предприятий отрасли по состоянию на 1 июля 2011 г. составляют 2,3 млрд грн. В частности, для стабилизации финансово-экономического состояния коммунальных предприятий теплоэнергетики правительством выделена субвенция из государственного бюджета в сумме 3,6 млрд грн на покрытие разницы в тарифах для населения. Задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг по состоянию на конец июля 2011 г. составляла 10,4 млрд грн. На протяжении января – июля 2011 г. населением Украины за жилищно-коммунальные услуги оплачено 22,6 млрд грн (103,8% начисленных за этот период сумм). В разрезе регионов в январе – июле 2011 г. наивысший уровень оплаты за жилищно-коммунальные услуги наблюдался в Закарпатской, Львовской, Сумской и Кировоградской областях (114,4 – 111,0%), самый низкий – в Автономной Республике Крым, городах Севастополе и Киеве, в Днепропетровской области (96,6 – 99,4%). Следовательно, рост задолженности населения перед предприятиями ЖКХ объективно приводит к росту долгов самих коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения по всем регионам и городам Украины (по состоянию на 1 февраля 2011 г. кредиторская задолженность предприятий отрасли составляла 18,0 млрд грн) [239].

Очевидно, в этих условиях трудно обеспечивать надлежащее качество коммунальных услуг. В частности, в прогрессии растет процент изношенного оборудования, который в настоящее время составляет 25%, износ основных фондов в водопроводно-канализационном хозяйстве – 62,2%, городском электротранспорте – 84%. При этом государственная поддержка отрасли из года в год сокращается. Так, если в 2007 г. в отрасль было направлено 3,4 млрд грн, то в 2008 г. уже 1,2 млрд грн, а в 2009 г. и в 2010 г. выделено лишь по 320 млн грн [240, с. 4]. С целью выполнения Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ в государственном бюджете Украины на 2011 г. в поддержку отрасли направлено 1270,8 млн грн (на уровне 2008 г.).

Следовательно, поскольку рост тарифов на услуги тепло-, водоснабжения, водоотведения – явление неизбежное, следует констатировать целесообразность продолжения практики пересмотра тарифов коммунальных предприятий с целью учета в их размере роста цен на газ, электроэнергию, нормативного планового роста зарплаты по предприятиям, «привязав» уровень этого роста к увеличению зарплаты по стране в целом. При этом значительным резервом повышения эффективности деятельности со стороны коммунальных предприятий является активизация претензионно-исковой работы по взысканию дебиторской задолженности.

Кроме того, следует отметить, что сфера жизнеобеспечения является наиболее уязвимой к влиянию ценового шока, который представляет собой резкое изменение цены, выводящее экономическую систему из равновесия, важнейшим признаком чего является финансовая нестабильность. Примером такого шока может служить резкое (почти вдвое) повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, зафиксированное в Украине в 2006 г., которое в значительной мере было обусловлено тем, что в течение последних лет эти тарифы не пересматривались по политическим мотивам (непопулярная мера). Вследствие этого в сфере ЖКХ накопился огромный инфляционный потенциал. В настоящее время ситуацию, возникшую в ЖКХ, можно охарактеризовать как переход из внутреннего ценового шока (такие причины, возникновение которых обусловлено действием факторов внутреннего рынка и неадекватным реагированием государственной ценовой политики на изменения в условиях хозяйствования) в наиболее тяжелый системный (возникает, когда формируется резкое повышение цены на стратегический товар, в частности на энергетические ресурсы): резкое повышение цен на природный газ и прочие энергетические ресурсы → увеличение стоимости промежуточного потребления → ускоренный рост цен производителей → повышение инфляционного давления и ускорение инфляционных процессов → рост стоимости и, соответственно, тарифов на жилищно-коммунальные услуги → возрастание задолженности по оплате коммунальных услуг → невыполнение коммунальными предприятиями своих обязательств по оплате энергетических ресурсов → торможение экономического развития страны. При этом государственная политика правительства Украины характеризуется недостаточным уровнем действенности, отсутствием системного характера, а

также мероприятий, направленных на предупреждение формирования негативных тенденций влияния описанного системного ценового шока; медленными темпами реализуются мероприятия по реформированию и обновлению производства, модернизации инфраструктуры ЖКХ, внедрению энерго- и ресурсосберегающих технологий, что обуславливает чрезвычайную уязвимость экономики Украины к последующему действию ценовых шоков. В связи с этим учёными-специалистами в сфере жизнеобеспечения в качестве мероприятий, направленных на торможение ценовой динамики, смягчение негативных последствий ценовых шоков и их предупреждение, в рамках реформирования ЖКХ было предложено совершенствование методики расчета тарифов на электроэнергию, газо-, водо- и теплоснабжение, а также совершенствование порядка корректировки цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги [241, с. 71 – 83].

Реализация указанных мероприятий в существующих условиях функционирования всех подотраслей ЖКХ Украины является острой первоочередной необходимостью, поскольку коммунальные предприятия-представители этого вида деятельности из года в год все более остро чувствуют отмеченные последствия системного ценового шока.

6.2. Нормативно-правовое обеспечение процессов тарифорегулирования и тарифообразования на услуги коммунальных предприятий

Состояние ЖКХ в значительной мере определяет условия и качество жизни населения, влияет на развитие регионов, результативность хозяйствования городов и в целом во многом обуславливает уровень эффективности функционирования экономики Украины. Следовательно, в настоящее время как на уровне городов и регионов Украины, так и в целом – государства, достаточно остро проявляются вопросы реализации реформ в ЖКХ, внедрения новых форм хозяйствования, энергосберегающих технологий в сфере жизнеобеспечения с целью достижения европейских стандартов расхода энергетических ресурсов на производство и предоставление услуг централизованного отопления, холодного и горячего водоснабжения, содержания жилья и пр. При этом одним из самых «наболевших» и в то же время сложных вопросов является сегодня проблема тарифообразования на рынке коммунальных услуг, поиск путей решения которой заключается в создании понятной и прозрачной системы расчета коммунальных тарифов, разработке и реализации действенных механизмов недопущения их необоснованного повышения, предотвращения злоупотребления монопольным положением, которое достаточно часто наблюдается в секторе тепло-, водоснабжения и водоотведения.

В целом следует отметить, что система снабжения теплоэнергией, водой, как и сектор энергоснабжения, а также канализация, отрасль связи, относятся к естественной монополии, а продукция (услуги) вышеперечисленных

структур удовлетворяют первоочередные потребности как промышленных потребителей, так и жилищного сектора. От бесперебойности и эффективности функционирования локальных естественных монополий города зависит жизнеобеспечение горожан, полноценность и качество удовлетворения потребностей городского населения в услугах первостепенной важности, что обуславливает актуальность решения проблем, возникающих в деятельности предприятий-представителей естественных монополий (в том числе и локальных). В этой связи одним из важнейших определяющих факторов влияния на тарифообразование на услуги ЖКХ и в целом организацию деятельности коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения выступает государственное регулирование.

В настоящее время, к сожалению, приходится констатировать некоторую бессистемность законодательной базы, регламентирующей процессы хозяйствования предприятий ЖКХ и в целом отношения в сфере жизнеобеспечения, несогласованность правовой регламентации процессов тарифообразования и тарифорегулирования, частые изменения соответствующих нормативно-правовых актов, что значительно осложняет функционирование хозяйствующих субъектов и негативно отражается на состоянии отрасли. В результате недостаточного количества научных дискуссий, низкого уровня заинтересованности центральных органов исполнительной власти в сотрудничестве с научно-исследовательскими организациями соответствующего профиля относительно решения отмеченных экономико-правовых проблем хозяйствования предприятий ЖКХ и сферы жизнеобеспечения важные решения, касающиеся вопросов хозяйствования коммунальных предприятий и в целом функционирования, развития и реформирования ЖКХ, часто отображают узковедомственный взгляд на проблему с позиций собственно органа-разработчика, и направлены, как правило, на регулирование, регламентацию какого-либо конкретного вопроса без учета смежных проблем взаимодействия и согласования интересов всех участников процесса функционирования сферы жизнеобеспечения:

- органов государственной власти и управления;
- органов местного самоуправления;
- субъектов хозяйствования;
- потребителей услуг.

При этом ключевые проблемы, методы и инструменты их решения остаются без внимания и надлежащей степени проработки в отраслевом и территориальном разрезе (с точки зрения соответствия общей стратегии развития отрасли и конкретного территориального образования).

Следует отметить, что существующая в настоящее время система тарифообразования на услуги большинства коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения основана на расходных принципах формирования тарифа и, соответственно, не стимулирует хозяйствующие субъекты к снижению себестоимости и повышению таким образом эффективности деятельности. Снижение себестоимости приводит к уменьшению тарифа, а поскольку

прибыль рассчитывается как процент себестоимости (норматив рентабельности), то и величина абсолютной прибыли также будет снижаться. В то же время величины прибыли, вычисленной как процент от себестоимости, может не хватить для финансирования в полной мере необходимых расходов. То есть действующая система тарифообразования не стимулирует коммунальные предприятия к поддержке в исправном состоянии оборудования, к обеспечению оптимального режима работы систем автоматического регулирования подачи тепла на отопление, горячее водоснабжение и регулирование давления в системах водоснабжения, к снижению непродуктивных потерь при транспортировке тепла и воды, поскольку последние вынуждены оплачивать потребители, которые, в свою очередь, не заинтересованы в сокращении их поступления. Все это обуславливает необходимость модернизации соответствующей нормативно-правовой базы и механизмов тарифообразования. В частности, целесообразным является установление двухставочных тарифов, поскольку одноставочные не возмещают постоянные расходы коммунальных предприятий на производство и оказание услуг в условиях установления приборов учета тепловой энергии и горячей воды.

Позитивная практика применения двухставочных тарифов известна в ряде городов европейских стран и многих городах Украины (Виннице, Луцке, Житомире, Запорожье, Ивано-Франковске, Луганске, Львове, Одессе, Тернополе, Харькове, Севастополе и др.). Двухставочный тариф рассчитывается в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 01.06.2011 г. № 869 «Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги» [242].

Следовательно, двухставочный тариф состоит соответственно из двух частей, которые представляют собой составляющие себестоимости производства, транспортировки и снабжения тепловой энергии и непосредственно связаны с предоставлением услуги теплоснабжения:

плата за обслуживание единицы присоединенной тепловой нагрузки (или так называемая *абонентская плата*) включает условно-постоянную часть расходов предприятия, связанных с необходимостью поддержания в рабочем состоянии источников тепловой энергии и тепловых сетей. В эту составляющую тарифа включена стоимость сырья и материалов для обеспечения технологических процессов, топлива и электроэнергии на технологические цели, работ и услуг производственного характера, выполняемых другими организациями, а также оплата труда, подготовка и освоение новых мощностей, эксплуатация машин и оборудования, общепроизводственные и общехозяйственные расходы, налоги в бюджет. Эта часть тарифа не зависит от количества отпущенной тепловой энергии и потому не подлежит пересчету. *Абонентская плата* за единицу (1 Гкал/ч) тепловой нагрузки объектов теплоснабжения оплачивается ежемесячно на протяжении года пропорционально отапливаемой площади независимо от оборудования дома или квартиры счетчиком тепловой энергии.

Условно-переменная часть двухставочного тарифа на теплоснабжение включает расходы предприятия на выработку и транспортировку тепловой энергии, в том числе расходы на топливо (в первую очередь газ) и электроэнергию для производства и транспортировки тепловой энергии к потребителям. Оплата этой части тарифа осуществляется потребителем в течение отопляемого сезона: в случае оборудования дома (квартиры) тепловым счетчиком оплата насчитывается в соответствии с его показателями, а при его отсутствии – пропорционально отопляемой площади.

Таким образом, при переходе на систему двухставочных тарифов коммунальные предприятия, предоставляющие услуги теплоснабжения, будут получать следующие преимущества:

возмещение постоянных расходов предприятия независимо от фактических объемов реализации. При одноставочном тарифе предприятие не возмещает часть расходов, вследствие того, что, как правило, плановый объем реализации тепловой энергии превышает ее фактический объем, что связано с внедрением энергосберегающих мероприятий;

обеспечение баланса доходов и расходов в отопляемый и неотапливаемый период (позволяет избежать возникновения убытков в отопляемый и прибылей в неотапливаемый периоды). Поскольку при одноставочных тарифах в результате работы за 9 месяцев возникает прибыль, то внедрение двухставочного тарифа позволяет уменьшить налоговую нагрузку на предприятие перед началом отопляемого сезона в части оплаты налога на прибыль;

получение адекватных расходам поступлений в отопляемый период и обеспечение возможности за счет этого своевременных расчетов за энергоносители, поддержания в работоспособном состоянии всей инженерной системы предприятия, проведения ремонтных работ (за счет обеспечения соответствия как во времени, так и по объему начислений, начисленной платы за отопление и фактических расходов на производство тепловой энергии).

Отдельно следует остановиться на анализе одного из важнейших факторов убыточности коммунальных предприятий – *нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок установления тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, централизованного отопления и горячего водоснабжения*, которая в последнее время претерпела существенные изменения. Так, 22 июля 2010 г. вступил в силу Закон Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» № 2479-VI, которым к полномочиям Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, отнесено установление тарифов на коммунальные услуги субъектов естественных монополий (абз. 7 п. 2 ч. 1 ст. 6). Терминологический аппарат данного закона раскрывает понятие «субъект естественной монополии» в значении субъекта хозяйствования любой формы собственности, осуществляющего деятельность на рынке, который находится в состоянии естественной монополии, в сфере централизованного водоснабжения, водоотведения и транспортировки

тепловой энергии магистральными и местными (распределительными) тепловыми сетями (п. 1 ч. 1 ст. 1) [243]. При этом заслуживает на соответствующее внимание то, что согласно ч. 1 ст. 14 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» от 24 июня 2004 г. № 1875-IV [65], в зависимости от порядка утверждения цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги последние разделяются на три группы. В частности, первую группу составляют жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы на которые утверждают специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти, а в случаях, предусмотренных законом, – Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг и Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере энергетики. В логической взаимосвязи с положениями Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» можно прийти к выводу о зачислении законодателем в состав первой группы тарифов тех, которые утверждаются на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, централизованного отопления и горячего водоснабжения.

Следует отметить, что до принятия Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» тарифы на отмеченные услуги утверждались органами местного самоуправления. Такой порядок тарифообразования в целом отвечал интересам территориальных громад и обеспечивал достаточно высокий уровень оперативности принятия решений по корректировке тарифов (как правило, изменение их уровня в сторону увеличения) в зависимости от экономически обоснованных расходов на производство и предоставление соответствующей услуги. Полномочия органов местного самоуправления в сфере установления тарифов на коммунальные услуги были закреплены в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 г. № 280/97-ВР [121]. В настоящее время система тарифообразования изменилась, несколько осложнив порядок принятия решений по установлению новых или изменению существующих тарифов на коммунальные услуги, поскольку изменение стоимости любых составляющих тарифа, вызывающих потребность его пересмотра в целом, обуславливает необходимость обращения коммунальными предприятиями к Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг (далее – Национальная комиссия). При этом, как свидетельствует анализ практики хозяйствования коммунальных предприятий, даже при наличии экономически обоснованных расходов на производство конкретного вида услуги в размере, превышающем существующий тариф, Национальной комиссией не всегда оперативно принимаются меры по обеспечению их соответствия, что делает невозможным доведение размера утвержденных тарифов до уровня экономически обоснованных расходов коммунальных предприятий на производство услуг.

Таким образом, в настоящее время для коммунальных предприятий практически всех городов Украины характерна ситуация, при которой

действующие тарифы на предоставляемые ими услуги, невзирая на их пересмотр и поэтапное повышение, фактически являются убыточными. Это во многом обусловлено опережающими темпами роста цен на ресурсно-материальную составляющую стоимости услуг. В таких условиях неизбежной является тенденция неуклонного увеличения фактической себестоимости услуг, предоставляемых коммунальными предприятиями, при соответствующем сокращении уровня ее возмещения утвержденными тарифами. При этом следует подчеркнуть, что ключевым условием, при котором допускается установление конкретного размера тарифа на услуги коммунальных предприятий, соответствующим законодательством Украины признано возмещение разницы, образующейся в результате несоответствия утвержденного тарифа экономически обоснованным расходам на производство и предоставление услуги (ч. 4 ст. 10 Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг», ч. 5 ст. 9 Закона Украины «О ценах и ценообразованиях» [243; 244]. Однако, как свидетельствует практика деятельности многих коммунальных предприятий, они не получают средств из бюджета на покрытие убытков по разнице в тарифах. Очевидно, что решение проблемы возмещения разницы между экономически обоснованными расходами на производство услуг и действующим тарифом при отсутствии средств в государственном бюджете представляется крайне сложным заданием. В то же время, осуществляя государственное регулирование цен (тарифов) на жизненно важные услуги, государство соответствующим образом возлагает на себя обязанность нести дополнительные расходы, связанные с возмещением убытков, возникающих у их производителей – коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения.

Подводя итог, можно отметить следующее. С целью оптимизации тарифообразования и тарифной политики коммунальных предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, обеспечения экономической обоснованности, прозрачности, прогнозируемости их тарифов целесообразным является:

обеспечение четкой зависимости тарифов от качества услуг и осуществление контроля над формированием расходной части тарифа на монопольных рынках;

включение в состав тарифа на жилищно-коммунальные услуги экономически обоснованной инвестиционной и инновационной составляющей (предусматривает расходы на аварийные работы, реконструкцию сетей, внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий), которой в действующей структуре тарифов большинства коммунальных предприятий фактически не заложено, что во многом, наряду с низкой платежной дисциплиной и, соответственно, значительной задолженностью за потребленные услуги, обуславливает 80 – 85-процентную изношенность основного оборудования подавляющего большинства украинских коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения;

ускорение процесса принятия экономически обоснованных тарифов на

жилищно-коммунальные услуги, упрощение процедуры корректировки тарифов, связанной с изменением стоимости энергоносителей и прочих составляющих тарифа (процесс утверждения тарифов значительно отстает от роста цен на топливно-энергетические ресурсы, материалы и услуги, в результате чего коммунальные предприятия испытывают финансовые потери, действующий механизм компенсации которых как на государственном, так и на региональном и местном уровне отсутствует).

В целом, если в настоящее время решение проблемы рентабельности коммунальных предприятий происходит в основном путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то в дальнейшем, при решении вопроса тарифообразования в сфере жизнеобеспечения рациональным образом необходимо параллельно решать и проблемы совершенствования управления и снижения расходов производителей услуг, включая проблемы организации эффективного учета расходов производства на предприятиях ЖКХ, их оптимизации с одновременной защитой социально незащищенных слоев населения. Следовательно, в качестве рекомендации в этом аспекте исследуемой проблематики можно предложить исключение из состава расходов (калькуляции) норматива непроизводственных расходов (потерь тепла, утечек воды в сетях).

6.3. Повышение эффективности хозяйствования коммунальных предприятий за счет совершенствования процессов тарифообразования

Предоставление жилищно-коммунальных услуг в настоящее время характеризуется низким уровнем экономической и социальной эффективности, что обусловлено двумя основными взаимосвязанными причинами: тяжелым финансовым состоянием, убыточностью предприятий ЖКХ и низким качеством предоставляемых ими услуг.

С одной стороны, значительный износ основных производственных фондов, использование отсталых технологий и эксплуатация ветхих сетей приводит к неэффективному использованию ресурсов и значительным объемам их потерь и, соответственно, обуславливает высокую энерго- и материалоемкость производства и предоставления услуг. При этом тарифообразование, которое строится на расходном принципе, не стимулирует коммунальные предприятия к реализации энерго- и ресурсосберегающих мероприятий соответствующих инвестиционных и инновационных проектов, программ, оставляя качество коммунальных услуг очень низким, а их стоимость высокой (*внутренние факторы убыточности*). Вследствие этого фактически подавляющее большинство коммунальных услуг предоставляются не в полном объеме или с нарушением регламентированных параметров, характеризуется низким качеством и высоким уровнем себестоимости.

С другой стороны, несовершенство нормативно-правового обеспечения процессов тарифорегулирования на коммунальные услуги, в частности относительно продолжительности, громоздкости процедур установления, согласования и утверждения тарифов, что не позволяет мобильно реагировать на очередные конъюнктурные изменения и наряду с низкой платежной дисциплиной, а соответственно, значительными объемами дебиторской и кредиторской задолженности за потребленные услуги и ресурсы, негативно отражается на результатах финансово-хозяйственной деятельности коммунальных предприятий и выступает определяющим фактором убыточности их финансово-хозяйственной деятельности (*внешние факторы убыточности*).

Следовательно, объективно складывается ситуация, когда уровень утвержденных тарифов на услуги коммунальных предприятий не позволяет в полной мере обеспечить финансирование расходов на их производство. Дисбаланс между действующими утвержденными тарифами и экономически обоснованными расходами коммунальных предприятий, а соответственно, и фактической себестоимостью услуг, которые предоставляются ими, негативно влияет на результаты финансово-хозяйственной деятельности и дополнительно создаёт препятствия для стабилизации производства, способствует увеличению убыточности предприятий сферы жизнеобеспечения, приводит к острому недостатку собственных оборотных средств и, соответственно, к росту кредиторской задолженности хозяйствующих субъектов сферы перед поставщиками ресурсов, что обуславливает необходимость использования кредитов банков на реконструкцию сетей водоснабжения, водоотведения, теплосетей, а также для расчетов с контрагентами (прежде всего, для покрытия накопленной коммунальными предприятиями в результате недостаточности средств кредиторской задолженности за энергоресурсы, покупные материалы, услуги).

Кумулятивное действие отмеченных факторов убыточности в конечном итоге приводит к снижению конкурентоспособности отечественных коммунальных предприятий, ухудшению качества предоставляемых ими услуг, выступая препятствием для их эффективного функционирования, а также создавая предпосылки убыточности предприятий ЖКХ и усиливая негативные тенденции ухудшения их финансового состояния, что в целом обуславливает инвестиционную непривлекательность сферы жизнеобеспечения в современных условиях хозяйствования.

Необходимо признать, что повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги увеличивает нагрузку на бюджет, приводит к росту задолженности населения и отделов субсидий. Однако, если не повышать тарифы, коммунальные предприятия будут подвержены угрозе последующего ухудшения финансового состояния и, в конечном итоге, стагнации, поскольку в условиях отсутствия бюджетного финансирования на покрытие убытков вследствие разницы в тарифах на коммунальные услуги – это единственная возможность обеспечить безубыточность функционирования и улучшение результатов

финансово-хозяйственной деятельности коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения.

Следовательно, среди основных направлений повышения эффективности деятельности городских предприятий сферы жизнеобеспечения следует отметить *оптимизацию процессов тарифорегулирования, тарифообразования, тарифной политики*, в частности, за счет:

включения в состав тарифа на жилищно-коммунальные услуги экономически обоснованной инвестиционной и инновационной составляющей, которая будет стимулировать предприятия к эффективному хозяйствованию, позволит планировать и осуществлять мероприятия по модернизации оборудования и сетей, внедрять энергоэффективные технологии;

обеспечения всеми участниками «тарифного процесса» и его регулирования (центральными органами государственной власти, региональными органами власти, органами местного самоуправления в пределах собственной компетенции в этой сфере) объективности тарифов, «очистки» себестоимости от необоснованных расходов, потерь тепла, утечек воды, обусловленных несовершенством технологического процесса предоставления услуг, соответствия стоимости услуг их качеству;

модернизации тарифа на услуги теплоснабжения, а именно перехода коммунальных предприятий, предоставляющих услуги теплоснабжения, на расчеты с потребителями по двухставочным тарифам, что создаст экономический стимул оптимизации структуры тарифов и снижения нерациональных расходов предприятий, связанных с производством услуг.

Кроме того, следует констатировать, что в Украине существует проблема отсутствия технологической подготовки, которая подкрепляет стремление государства добиться практического решения проблемы полной компенсации стоимости потребленных населением услуг. Отсутствие приборов учета у большинства потребителей среди населения вынуждает использовать в расчетах нормы потребления. Это, в свою очередь, не стимулирует сокращение водопотребления при повышении тарифов, а при их неизменном уровне приводит к дополнительным потерям коммунальных предприятий. Следовательно, одним из резервов сокращения убыточности коммунальных предприятий следует отметить необходимость активизации работы по установке приборов учета водопотребления.

Также в современных сложных условиях хозяйствования коммунальных предприятий, включая убыточность финансово-хозяйственной деятельности, низкую платежную дисциплину, значительные объемы дебиторской и кредиторской задолженности, а следовательно, острый недостаток оборотных средств, их руководству необходимо активизировать управленческую деятельность, в пределах которой осуществлять все возможные мероприятия, направленные на поиск инструментов и рычагов уменьшения расходов и себестоимости, повышения качества услуг, резервов достижения безубыточности хозяйствования и повышения эффективности деятельности предприятий, включая, в частности, такие:

усиление исполнительской 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;

срочную реализацию утвержденных мероприятий, направленных на уменьшение технологических расходов и сокращение потерь тепла, утечек питьевой воды, организацию эффективного учета расходов производства;

последующую реализацию запланированных мероприятий по финансовому оздоровлению коммунальных предприятий, ресурсо- и энергосберегающих, инвестиционных, инновационных проектов с привлечением всех возможных форм финансирования (включая поиск и использование механизмов льготного ссудного финансирования, использования инструментария государственно-частного партнерства в сфере жизнеобеспечения и т.д.), что во многом будет способствовать городскому развитию и создавать предпосылки безубыточности хозяйствования коммунальных предприятий и эффективного функционирования, повышения инвестиционной привлекательности в целом ЖКХ Украины.

Таким образом, специфика эффективного хозяйствования в сфере жизнеобеспечения города заключается в необходимости обеспечения сбалансированности составляющих этого процесса:

экономической (в частности, при установлении и утверждении тарифов на услуги, предоставляемые предприятиями ЖКХ, не всегда учитываются экономические аспекты деятельности предприятий: вследствие опережающего роста цен на составляющие себестоимости услуг – материальные, топливно-энергетические ресурсы, увеличение минимальной заработной платы, громоздкости и длительности во времени процедуры принятия и утверждения тарифов, а также в результате отсутствия в большинстве случаев в составе тарифов инвестиционной составляющей последние не покрывают в полной мере затрат);

социальной (тарифы на услуги сферы жизнеобеспечения, являющейся основным сегментом функционирования предприятий-локальных естественных монополистов города, устанавливаются и утверждаются на основании соответствующего экономического обоснования себестоимости на услуги, а также с учетом реальной платежеспособности населения, однако, вследствие высокого удельного веса льготной категории потребителей, существующий уровень рентабельности, заложенный в тарифах, не позволяет покрывать расходы, связанные с выполнением социальных целей функционирования коммунальных предприятий, что приводит к необходимости выделения бюджетных дотаций).

Следовательно, эффективное решение вопроса поиска баланса между социальными интересами городского населения, эффективностью городского хозяйства и экономическими требованиями повышения инвестиционной привлекательности ЖКХ, обеспечения конкурентоспособности и развития городских предприятий сферы возможно при активном участии центральных органов государственной власти, органов местного самоуправления в процессе

согласования вышеперечисленных аспектов проблемы, поиска компромисса и в целом при взаимовыгодном сотрудничестве предприятий и органов власти, которые представляют, с одной стороны, интересы территориальной громады как социума (*социальный аспект*), а с другой, – собственные – как хозяйствующего субъекта (*экономический аспект*).

Ведущая роль в этом процессе должна принадлежать государственно-частному партнерству – отношениям между государством и частным сектором, которые с принятием 1 июля 2010 г. Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» № 2404-VI (вступил в силу в октябре 2010 г.) [245], с точки зрения действующего законодательства Украины в настоящее время формализованы как партнерство (сотрудничество) и сущностно выступают именно таковыми.

Оценка современного состояния ЖКХ и предприятий сферы, экономико-правового обеспечения процессов тарифообразования в ЖКХ позволяет определить приоритетные тренды хозяйствования в сфере жизнеобеспечения города, включая: повышение инвестиционной привлекательности ЖКХ; модернизацию инфраструктуры; создание прозрачных, открытых схем взаимоотношений власть – население – коммунальные предприятия; демонополизацию и развитие конкуренции в этом секторе города за счет реализации и развития государственно-частного партнерства в сфере жизнеобеспечения. В частности, необходимым в настоящее время является привлечение инвестиционных средств на реконструкцию, модернизацию и новое строительство объектов коммунальной теплоэнергетики на концессионной основе. Такой механизм решения данной проблемы с использованием инструментария государственно-частного партнерства позволит снизить угрозу создания аварийных ситуаций в системе жизнеобеспечения города, повысить качество услуг, предоставляемых предприятиями отрасли, стимулировать население к погашению долгов прошлых лет и своевременной оплате услуг, и в целом привлечь дополнительные инвестиции, за счет чего значительно уменьшить расходы городского бюджета на содержание жилищно-коммунальной и социальной сферы.

Таким образом, вышеприведенное позволяет сделать вывод о целесообразности реализации обоснованных направлений повышения эффективности деятельности коммунальных предприятий сферы жизнеобеспечения, в частности, за счет разработанных предложений относительно использования инструментария государственно-частного партнерства, а также поиска экономически обоснованного баланса соотношения «тариф (цена) / качество» услуг, предоставляемых предприятиями сферы. Это создаст предпосылки достижения в средне- и долгосрочной перспективе сбалансированности и соблюдения интересов:

органов государственной власти и управления, связанных с обеспечением своевременной оплаты импортированного природного газа;

органов местного самоуправления, связанных со стратегическими и тактическими вопросами развития города, в частности: отсутствием социальной

напряженности, повышением уровня качества жизни городского населения, избежанием угрозы прекращения услуг отопления в зимний период в результате отключения энергоносителей;

субъектов хозяйствования, владельцев сетей (коммунальных предприятий и поставщиков материальных, топливно-энергетических ресурсов), связанных с отсутствием сбоев в работе предприятий, уменьшением кредиторской и дебиторской задолженности, с установлением экономически обоснованных тарифов на услуги, сопоставимых как с расходами, которые несут предприятия для предоставления данного вида услуг, так и с уровнем доходов населения, что в совокупности позволит достичь рентабельность услуг, предоставляемых предприятиями сферы жизнеобеспечения, а также повысить эффективность их деятельности;

потребителей услуг (населения, предприятий, бюджетных организаций), связанных со стабильным обеспечением услугами, предоставляемыми коммунальными предприятиями сферы жизнеобеспечения, улучшением их качества.

РАЗДЕЛ III ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

ГЛАВА 7 УПРАВЛЕНИЕ КОММУНАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ПРОЦЕССЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

7.1. Коммунальные ресурсы города: состав, структура, особенности управления

Реализация стратегии и тактики развития и функционирования современного города во многом зависит от ресурсного обеспечения. В ресурсном обеспечении особое место занимают городские коммунальные ресурсы, включающие землю и недвижимость территориальной громады, ресурсы коммунальных предприятий и доходы местных бюджетов. Указанные ресурсы находятся в коммунальной собственности территориальной громады и входят в состав потенциала хозяйствования, который используется для выполнения задач экономического и социального развития города.

Коммунальные ресурсы играют важную роль в решении задач функционирования и развития городской хозяйственной системы, обладают сложной структурой, разнообразием подходов к их измерению, многоаспектностью использования и требуют разработки специальных методов и инструментов для обоснования, принятия и реализации решений по управлению ими, что подчеркивает актуальность и определяет цель и задачи исследования.

Удовлетворение социальных, экономических, экологических, культурных и иных потребностей городского населения во многом зависит от функционирования и развития городского хозяйства, важнейшим элементом которого является наличие соответствующего потенциала, включающего источники, возможности и ресурсы города (рис. 7.1).

При этом необходимо отметить, что городское хозяйство отличается сложностью и многоаспектностью его структурных элементов, к которым относятся градообразующая и градообслуживающая подсистемы, социальная сфера, управленческая и пространственная структуры, коммунальные ресурсы и потенциал соответствующей территории. Указанное предполагает выявление особенностей при разработке методов и инструментов в части формирования, функционирования и развития городского хозяйства, управления ресурсами территориальной громады города для решения проблем экономического и социального развития территории и обеспечения качественной жизни ее населения.

Таким образом, ресурсы являются одним из основных факторов, определяющих возможности городского хозяйства при достижении главной цели – удовлетворения потребностей территориальной громады и устойчивого развития города.

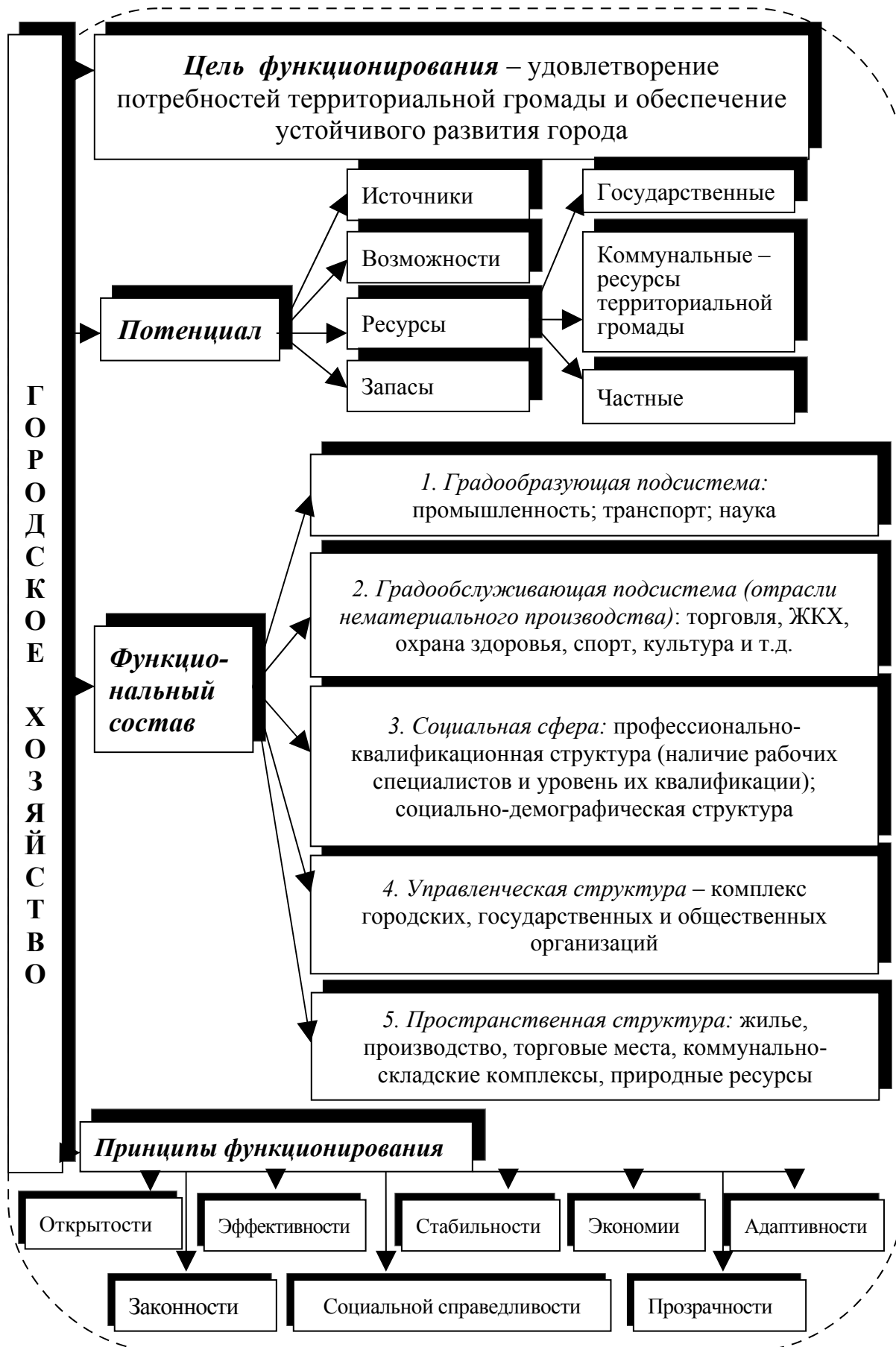


Рис.7.1. Городское хозяйство как сложная экономическая система

В исследованиях, посвященных экономике города, отсутствует точное определение ресурсов территориальной громады города. Авторы работ А. Воронин, В. Лапин, А. Широков [140, с.23-26], В. Зотов, З. Макашева [246, с.68-72] лишь определяют, что это ресурсы города или материальные и нематериальные ресурсы города.

По мнению А. Васильева, «под ресурсами понимают один из основных факторов, определяющих возможности муниципальной организации в достижении результатов» [247, с.237].

Относительно хозяйственных отношений, под ресурсами, как правило, понимают материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. В первую очередь, в это понятие включаются природные ресурсы (недра, земля и тому подобное), производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории (коммунальные предприятия), и финансы муниципальных образований (местный бюджет) [140].

В связи с этим под ресурсами города следует понимать некоторую совокупность материальных и нематериальных возможностей города, распоряжения которыми отнесено к муниципальной компетенции законом [247]. Ресурсами города, прежде всего, являются ресурсы, которые принадлежат данному виду образования, а следовательно, коммунальной собственности.

Таким образом, коммунальные ресурсы – это комплексное понятие, включающее коммунальные предприятия (производственные ресурсы), земли и недвижимость коммунальной собственности (материальные ресурсы), доходы местных бюджетов (финансовые ресурсы), нормативно-законодательные ресурсы (юридические ресурсы), организационно-управленческое обеспечение (структурно-организационные ресурсы) и информационные ресурсы, целью использования которых является обеспечение социально-экономических потребностей территориальной громады.

Эффективное управление и распоряжение этими ресурсами позволят обеспечить функционирование инфраструктуры местного самоуправления, будут содействовать комплексному развитию городского хозяйственного комплекса.

Основными источниками формирования ресурсов территориальной громады города в соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» [121, ст.170] являются: передача государством имущества и имущественных прав территориальным громадам безвозмездно, принудительное отчуждение, принятие наследства, создание, приобретение, дарение, обмен, а также формирование и приобретение имущества органами местного самоуправления в порядке, установленном законом (рис.7.2).

Согласно Конституции Украины [124, ст. 143] субъектом управления коммунальными ресурсами является соответствующая территориальная громада, которой принадлежит право коммунальной собственности.

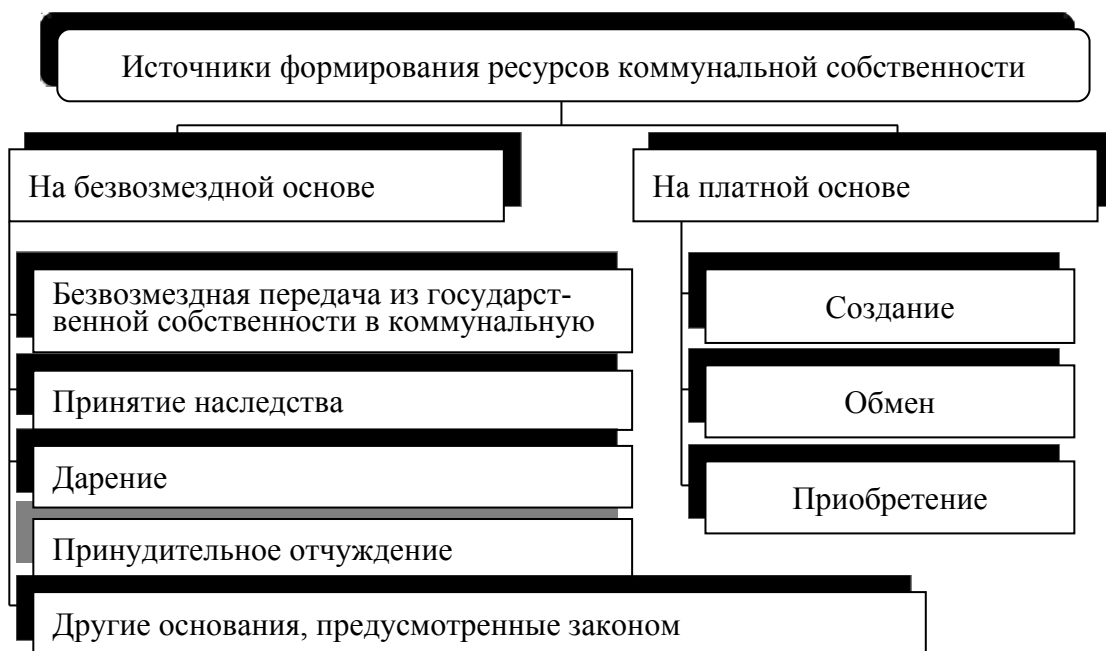


Рис. 7.2. Источники формирования ресурсов коммунальной собственности

Реальное управление коммунальной собственностью осуществляется через уполномоченные органы местного самоуправления – городской совет и его исполнительные органы (исполнительный комитет, его отделы и управления) [249, с.128] (рис. 7.3).

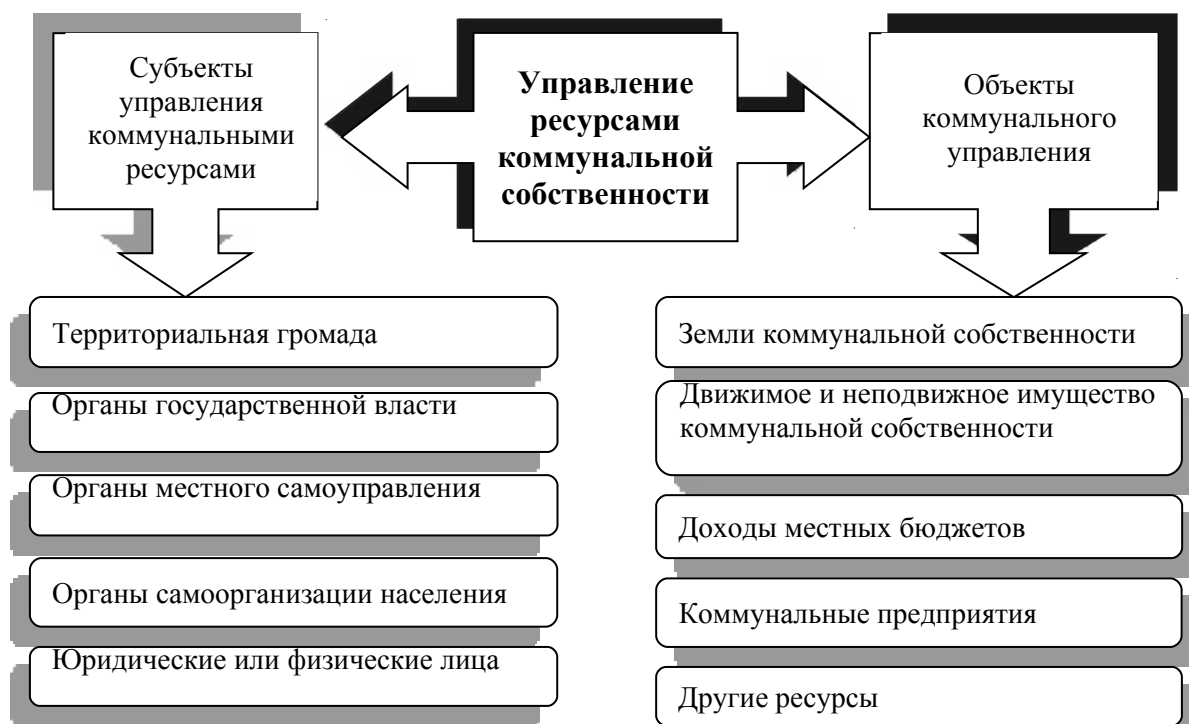


Рис. 7.3. Субъекты и объекты управления ресурсами коммунальной собственности

Опыт управления коммунальными ресурсами города свидетельствует о наличии следующих проблем: отсутствие целостной системы управления коммунальными ресурсами; несоответствие финансовой и экономической базы городов; несовершенство нормативно-правового обеспечения; недостаточная подготовленность кадров; недостаточный уровень научно-методического и информационного обеспечения; недостаточно рациональная организация и структура управления; неэффективность механизмов контроля и тому подобное. Решение этих проблем зависит от обеспечения системной регуляции управления коммунальных ресурсов города с учетом осложнения этого процесса.

Для анализа и оценки эффективного использования и управления ресурсами коммунальной собственности используют огромное количество инструментов и методов. Оценка эффективного использования коммунальных ресурсов, прежде всего, должна быть комплексной. Специфика комплексной оценки заключается в том, что ее получают при гармонизации результатов комплексного экономического анализа. В ней содержатся обобщенные выводы о деятельности объекта, которые базируются на принципе системности.

Коммунальные ресурсы можно оценить с помощью таких основных групп показателей: результативности – отношения фактического результата к плановому, экономии – отношение плановых расходов к фактическим и эффективности – отношения результата к расходам и ресурсоотдачи – отношение чистого дохода (или его прироста) от использования ресурсов ко всей сумме ресурсов (или их прироста).

Ресурсоотдача непосредственно связана с интенсификацией, под которой понимается повышение интенсивности производства путем более полного использования каждой единицы ресурсного потенциала, достигаемой за счет роста производительности труда, лучшего использования материалов, повышения отдачи основных фондов.

Ресурсоотдача при этом рассчитывается как совокупность прироста продукции на 1% прироста ресурсов. Если комплексная оценка больше 1, это свидетельствует об эффективности использования ресурсов, появляется относительная экономия, при значении комплексной оценки менее 1 ресурсы используются неэффективно, происходит их перерасход. Эти показатели позволяют определить величину относительной экономии или перерасхода ресурсов по виду ресурсов.

Совокупными показателями, которые характеризуют относительную эффективность (неэффективность) деятельности, выступают показатели экономической и социальной эффективности.

Все планируемые действия по повышению эффективности должны проверяться на соответствие критерия того, можно ли с их помощью получить большие результаты с меньшими расходами. При этом расходы на мероприятия по повышению эффективности не должны превышать ожидаемый позитивный эффект.

Следует отметить, что предпосылками повышения эффективности управления ресурсами коммунальной собственности являются увеличение

прибыльности, производительности труда, рациональное использование ресурсов коммунальной собственности, формирования, выбор и принятие решений, направленных на достижение стратегической и тактической цели функционирования города.

В результате эффективность управления городским хозяйством обеспечивается путем рационального использования ресурсов коммунальной собственности, формирования, выбора и принятия решений, направленных на выполнение задач экономического и социального развития.

7.2. Оценка эффективности управления ресурсами коммунальной собственности

Управление коммунальными ресурсами в процессе хозяйствования города включает анализ и оценку:

поступлений средств от использования коммунальных ресурсов в местные бюджеты;

финансово-экономического состояния использования земельных ресурсов города;

использование объектов коммунальной собственности, целостных имущественных комплексов и коммунальных предприятий;

разработку предложений и рекомендаций по расширению, возобновлению и хранению коммунальных ресурсов города.

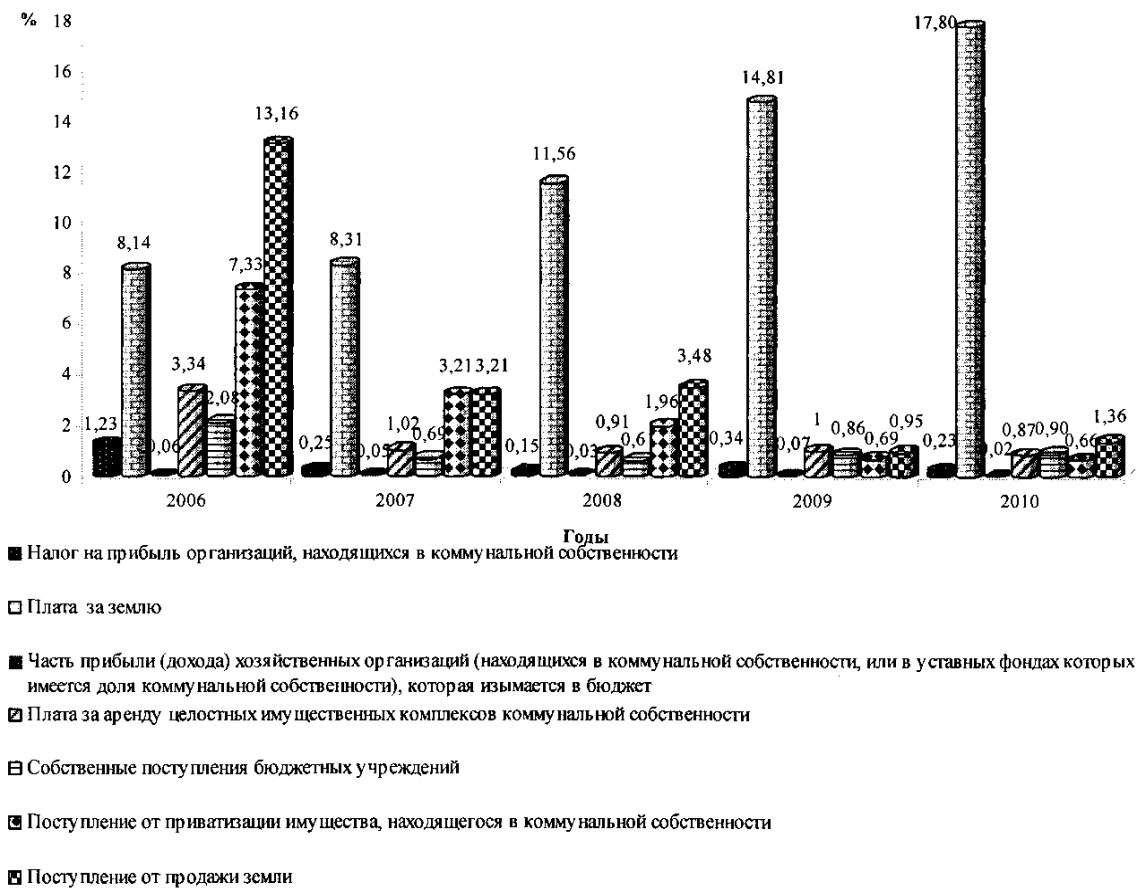
Основным источником формирования коммунальной собственности в Украине выступает бесплатная передача государственного имущества соответствующим территориальным громадам.

Анализ процессов приватизации в Украине свидетельствует о стабильном уменьшении общего количества приватизированных объектов как государственного, так и коммунального имущества, что указывает на завершение формирования института собственности в Украине и приводит к сокращению общей суммы поступлений от приватизации [253-254].

Динамика средств от использования ресурсов коммунальной собственности и их структура в общей сумме доходов бюджета г. Донецка за 2004-2008 гг. представлена на рис 7.4.

В соответствии с данными рис.7.4 основным источником пополнения городских бюджетов в Украине в целом, и в Донецке в частности, остается плата за землю. Кроме того, постепенно увеличивается сумма поступлений от использования коммунальных ресурсов в местные бюджеты. Это связано, прежде всего, с увеличением платы за землю, приватизацией коммунального имущества.

Вместе с тем выявлены диспропорции в структуре доходов местных бюджетов от использования ресурсов территориальной громады, что свидетельствует о несоответствии методов управления ресурсами коммунальной собственности рыночным условиям и требует разработки новых подходов к управлению и прогнозированию поступлений от использования коммунальной недвижимости.

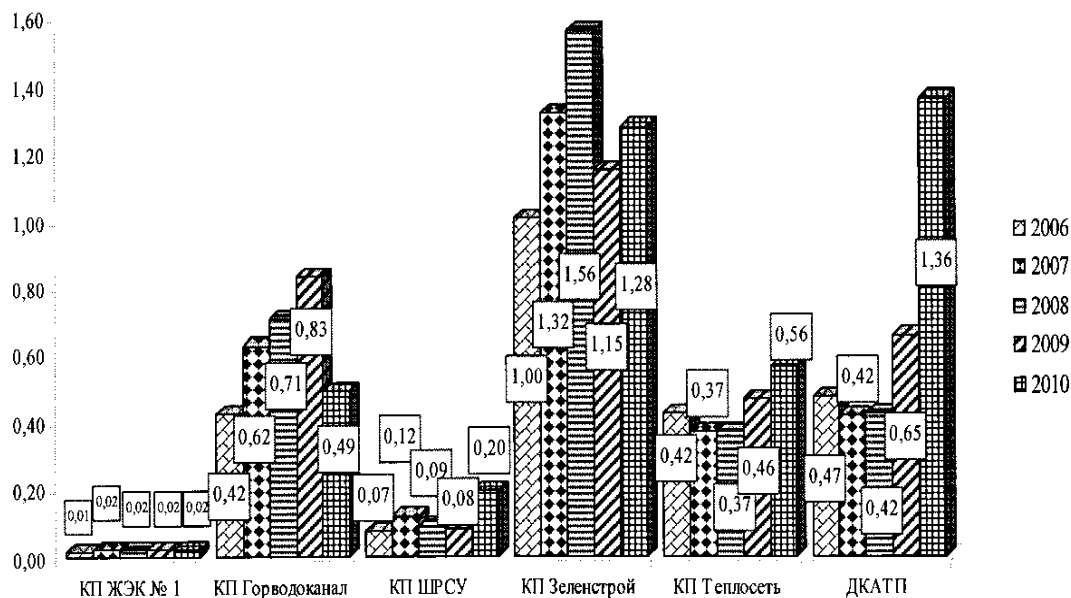


(Составлено по данным работ [255, 257])

Рис.7.4. Динамика структуры поступления в бюджет г. Донецка от использования коммунальных ресурсов, %

Эффективность работы коммунальных предприятий г. Донецка представлена на рис. 7.5, в соответствии с которым общий показатель ресурсоотдачи коммунальных предприятий города остается низким. Так, в 2006 г. на 1 грн, вложенную в коммунальное предприятие ЖЭК №1, приходилось 0,01 грн дохода от реализации продукции, в 2007-2010 гг. этот показатель составил 0,02 грн.

Для КП Горводоканал этот показатель в течение 2006-2010 гг. колебался с 0,42 грн в 2006 г. до 0,83 грн в 2009 г. и до 0,49 грн в 2010 г. На КП ШРСУ ресурсоотдача выросла с 0,07 до 0,2 грн в течение периода, который анализируется, на КП «Зеленстрой» с 1 грн в 2006 г. до 1,28 грн в 2010 г., на КП Теплосеть с 0,42 грн в 2006 г. до 0,56 грн в 2010 г., на ДКАТП с 0,47 грн до 1,36 грн в течение 2006-2010 гг. Однако, несмотря на позитивную тенденцию, показатель ресурсоотдачи остается очень низким, что свидетельствует о недостаточной эффективности использования ресурсов этими предприятиями.



(Составлено по данным работ [255-258])

Рис. 7.5. Динамика показателя ресурсоотдачи коммунальных предприятий г. Донецка за 2006-2010 гг.

Вместе с коммунальными предприятиями в состав ресурсов городской хозяйственной системы входят земельные ресурсы и нежилая недвижимость, динамика доходов местного бюджета от использования которых представлена в табл. 7.1 и 7.2.

Анализ динамики доходов местного бюджета г. Донецка от использования коммунальных земель города на протяжении 2006-2010 гг. свидетельствует о постоянном увеличении платы за землю (с 32473,9 до 377081,9 тыс. грн) и сокращении поступлений от продажи земли (с 52517,66 до 28855,65 тыс. грн). В соответствии с этим снижается удельный вес от использования земельных ресурсов коммунальной собственности в сумме доходов местного бюджета: с 21,3% в 2006 г. до 19,17% в 2010 г.

В соответствии с данными табл. 7.2 наблюдается постоянное увеличение суммы арендной платы в течение 2006-2010 гг., поступающей в бюджет г. Донецка (с 13327,98 до 18526,93 тыс. грн).

В соответствии с этим увеличивается удельный вес платы за аренду коммунальной недвижимости в сумме доходов от использования недвижимого имущества коммунальной собственности с 31,3% в 2006 г. до 56,92% в 2010 г.

Кроме того, в результате снижения суммы поступлений от приватизации коммунального имущества уменьшается удельный вес доходов от использования недвижимости коммунальной собственности в сумме доходов местных бюджетов: с 10,67% в 2006 г. до 1,57% в 2010 г.

Таблица 7.1

Анализ динамики доходов местного бюджета г. Донецка от использования земельных ресурсов города за 2006 - 2010 гг.

Показатель	Годы				
	2006	2007	2008	2009	2010
Плата за землю, тыс. грн	32473,9	123763,3	212217	255526,5	377081,9
Поступление от продажи земли, тыс. грн	52517,66	47722,9	63919	16400,0	28855,65
Сумма доходов от использования земельных ресурсов, тыс. грн	84991,56	171486,2	276136,1	271926,5	405937,55
Всего доходов местного бюджета, тыс. грн	398954,9	1488587	1835157	1724790	2117854,2
Удельный вес доходов от использования земельных ресурсов в сумме доходов местного бюджета, %	21,30	11,52	15,05	15,77	19,17
Удельный вес доходов от платы за землю в сумме доходов от использования земельных ресурсов, %	38,21	72,17	76,85	93,97	92,89
Удельный вес доходов от продажи земли в сумме доходов от использования земельных ресурсов, %	61,79	27,83	23,15	6,03	7,11

(Составлено по данным работ [254-258])

Для земельных ресурсов и нежилой недвижимости также возможен расчет коэффициента ресурсоотдачи, характеризующего эффективность использования всех имеющихся ресурсов, независимо от источников их привлечения.

Коэффициент ресурсоотдачи показывает, сколько раз за год осуществляется полный цикл производства и обращения, приносящего соответствующий эффект в виде выручки, или сколько денежных единиц реализованной продукции принесла каждая денежная единица активов.

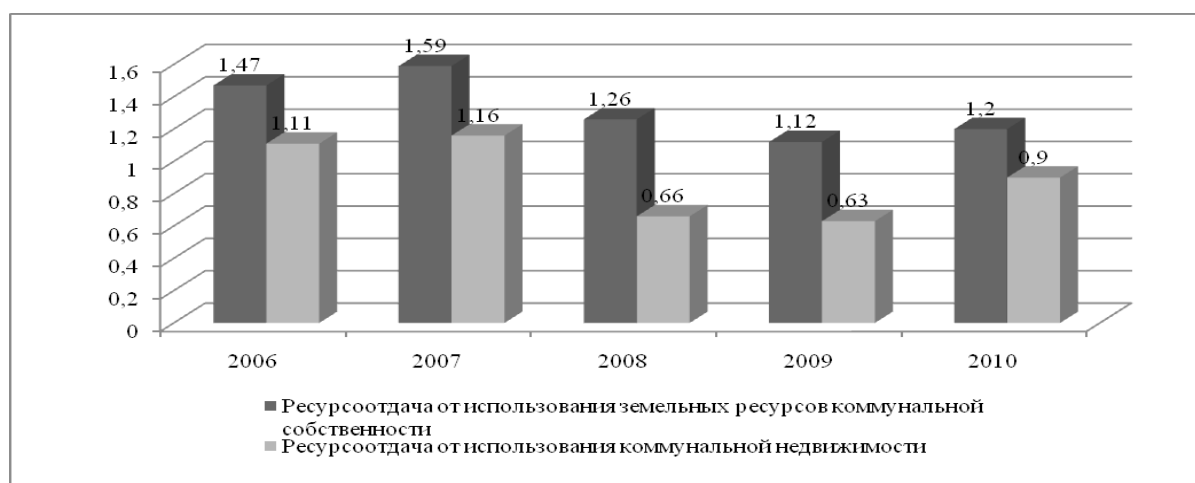
Одним из эффективных источников пополнения местных бюджетов является коммунальная недвижимость. Главной целью ее использования выступает обеспечение выполнения запланированных поступлений от арендной платы в городской бюджет и доходы от приватизации объектов коммунальной собственности.

Таблица 7.2

Анализ динамики доходов местного бюджета г. Донецка от использования нежилой недвижимости города за 2006 - 2010 гг.

Показатель	Годы				
	2006	2007	2008	2009	2010
Плата за аренду целостных имущественных комплексов и прочего коммунального имущества, тыс. грн	13327,98	15172,7	16776,6	17310,9	18526,93
Поступление от приватизации имущества, находящегося в коммунальной собственности, тыс. грн	29255,62	47822,5	36014,7	11851,5	14019,69
Сумма доходов от использования недвижимого имущества коммунальной собственности, тыс. грн	42583,6	62995,2	52791,3	29162,4	32546,62
Всего доходов местных бюджетов, тыс. грн	398954,9	1488587	1835157	1724790	2118760,2
Удельный вес доходов от использования недвижимости коммунальной собственности в сумме доходов местных бюджетов, %	10,67	4,23	2,88	1,69	1,54
Удельный вес платы за аренду коммунальной недвижимости в сумме доходов от использования недвижимого имущества коммунальной собственности, %	31,30	24,09	31,78	59,36	56,92
Удельный вес доходов от приватизации недвижимости, находящейся в коммунальной собственности, в сумме доходов от использования недвижимого имущества коммунальной собственности, %	68,70	75,91	68,22	40,64	43,08

(Составлено по данным работ [254-258])



(Составлено по данным работ [254-258])

Рис.7.6. Динамика показателей ресурсоотдачи от использования коммунального имущества г. Донецка за 2006-2010 гг.

Количественными и качественными критериями эффективности является выполнение плана поступления средств в местный бюджет от аренды и приватизации объектов коммунальной собственности территориальной громады города (табл. 7.3).

Данные табл. 7.3 свидетельствуют об общей результативности (эффективности) использования имущества коммунальной собственности в целом по г. Донецку, поскольку этот показатель в течение 2006-2010 гг. превышал плановое задание.

Результаты анализа указывают на достаточно эффективное использование земель и недвижимости коммунальной собственности, увеличение поступлений от приватизации коммунальных земель, аренды коммунальной недвижимости и платы за землю, находящуюся в коммунальной собственности. Это связано, прежде всего, с увеличением арендной ставки, ростом платы за землю и цены продажи коммунального имущества.

Таким образом, городская недвижимость и городские земли являются основным имуществом территориальной громады, приносящим прибыль. Имея в своей собственности землю и недвижимость, территориальная громада получает возможность не только использовать ее для выполнения своей основной миссии – создание общегородской инфраструктуры, но и выступать на рынке как равноправный партнер. Это дает возможность ей использовать коммунальные ресурсы как финансово-экономическую основу местного самоуправления – способ получения дополнительных средств для расширенного воспроизводства социальной, инженерно-транспортной и природоохранной инфраструктуры города путем как предоставления права аренды и застройки земельных участков и недвижимости, так и продажи их частным лицам.

Таблица 7.3

Анализ динамики показателей результативности доходов местного бюджета г. Донецка от использования коммунальных ресурсов за 2006-2010 гг.

Показатели	Годы				
	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6
По налогу на прибыль организаций, которые относятся к коммунальной собственности	1,02	1,28	1,12	0,90	1,37
По плате за землю	1,03	1,05	1,03	1,01	1,02
По местным налогам и сборам	1,13	1,05	1,05	0,98	1,02
По части прибыли (дохода) хозяйственных организаций (находящихся в коммунальной собственности, или в уставных фондах которых есть часть коммунальной собственности), которая изымается в бюджет	2,02	1,10	1,10	0,93	1,46
По плате за аренду целостных имущественных комплексов коммунального и прочего имущества	1,12	1,09	1,07	1,04	1,03

Окончание табл. 7.3

1	2	3	4	5	6
По собственным поступлениям бюджетных учреждений	1,78	2,06	1,88	2,04	1,58
По поступлениям от приватизации имущества, которое находится в коммунальной собственности	1,05	1,15	1,01	0,79	1,40
По поступлениям от продажи земли	1,09	1,00	0,86	0,46	0,50
Всего по доходам местного бюджета	1,01	1,08	1,00	1,00	1,03

(Составлено по данным работ [254-258])

Однако внедрение отмеченных механизмов использования ресурсов территориальной громады города сдерживается несоответствием контроля над поступлением и перерасчетом арендной платы, недоработкой механизмов изъятия земельных участков и недвижимости у недобросовестных пользователей.

Состояние учета земли и недвижимости, осуществляемое в настоящее время, незавершенность инвентаризации коммунальной собственности, отсутствие документов на право собственности или пользования землей и недвижимостью, неполное проведение денежной оценки земель и недвижимости, несвоевременное оформление документов на коммунальную собственность, неправильное заключение договоров на аренду существенно усложняют порядок вычисления и получения платы за пользование коммунальным имуществом, приводят к снижению доходности местных бюджетов.

Кроме того, проведенный анализ эффективности управления ресурсами коммунальных предприятий г. Донецка свидетельствует о неэффективности их использования и необходимости реформирования этой сферы. Это соответственно отразилось на незначительной сумме поступлений от коммунальных предприятий в доходную часть местного бюджета.

7.3. Пути повышения эффективности управления коммунальными ресурсами города

Обеспечение сбалансированного развития города во многом зависит от наличия соответствующих ресурсов коммунальной собственности, оптимальности и эффективности их использования.

Необходимость управления коммунальной собственностью предопределена наличием ряда нерешенных проблем, возникающих при управлении.

Одной из основных проблем управления коммунальной собственностью является противоречие между социальными целями деятельности органов местного самоуправления и рыночной средой, в которой они действуют. Исходя из того, что основным средством связи местных органов с внешней экономической средой является финансовая составляющая коммунальной собственности, увеличение доходов местного бюджета позволит в значительной

степени ликвидировать упомянутое противоречие. Для достижения этого необходимо преодоление диспропорций, связанных как со структурой и возможностями использования коммунальных ресурсов, так и с особенностями их участия в процессе реализации стратегии и тактики городского экономического и социального развития, предполагающего принятие соответствующих управленческих решений.

Преодоление отмеченных проблем во многом зависит от эффективности использования механизмов управления коммунальными ресурсами городского хозяйства.

Система управления коммунальными ресурсами городского хозяйства представляет совокупность всех элементов, подсистем и коммуникаций между ними, включая взаимосвязи между ними и внешней средой в процессе достижения поставленных целей управления, а также процессов, обеспечивающих заданное функционирование и развитие всех элементов системы.

Следует отметить, что субъект управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов и в совокупности они образуют систему управления. Так, система управления ресурсами города, включает:

- функциональную подсистему управления (организацию и функционирование субъекта управления – органов местного самоуправления);

- обеспечивающую подсистему (компоненты управляемой подсистемы и их отдельные элементы – коммунальные ресурсы, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой подсистемы и непосредственно воспринимают управленческие влияния);

- структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом – коммунальными ресурсами (прямые и обратные связи);

- взаимосвязи системы управления коммунальными ресурсами с внешней средой.

Комплексная информационная модель системы управления коммунальными ресурсами предназначена как для достижения устойчивого развития города, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения за счет рационального использования коммунальных ресурсов, так и для удовлетворения потребности пользователей в информации, необходимой для принятия оптимальных управленческих решений, создания банков данных, организации обратной связи и социального контроля.

Информационное обеспечение основывается на анализе предметной области управления коммунальными ресурсами и определении приоритетных программно-целевых установок. Это предполагает решение следующих задач:

- улучшение основных экономических показателей;

- создание оптимальных условий для эффективного функционирования коммунальных предприятий и организаций;

- эффективное использование природных ресурсов (в частности, земель коммунальной собственности);

- планирование и увеличение арендных поступлений от коммунальной

недвижимости;

развитие инфраструктуры и эффективное управление системами социального обеспечения;

привлечение инвестиций, поддержка наиболее значимых инновационных проектов;

эффективное управление и контроль финансовых потоков и тому подобное.

Комплексная информационная система управления коммунальными ресурсами города представляет целостную систему, состоящую из обеспечивающей и функциональной подсистем.

Во всех городах страны имеют место типичные проблемы, связанные с использованием информационной поддержки принятия решений органами управления городом в целом и органами управления коммунальными ресурсами в частности. В первую очередь, это низкий уровень технологического обеспечения процессов управления, отсутствие единых межведомственных норм, регламентов, форматов информационного обмена, низкий уровень межведомственной согласованности программ информатизации и необходимость последовательного перехода руководителей к обоснованному использованию в собственной практике управления возможностей современных информационных, аналитических, экспертных технологий.

Таким образом, можно систематизировать отмеченные проблемы и определить основные пути их преодоления (табл. 7.4).

На основе проведенного анализа органы местного самоуправления принимают обоснованные решения, направленные на повышение эффективности управления.

Процесс управления коммунальными ресурсами города корректно рассматривать как сочетание следующих режимов принятия решений: экономическое, социально-психологическое, балансовое, оптимизационное и административное управление (рис.7.7).

Методы управления коммунальными ресурсами всегда используются комплексно, взаимно дополняя друг друга. Их совокупность образует целостную систему методов управления. Каждая группа методов имеет определенный характер влияния на эффективность использования коммунальных ресурсов.

В реальной практике местного самоуправления выделить существенные преимущества какого-либо из отмеченных методов можно только на локальных участках. Научно-методическое обоснование эффективного управления социально-экономическим развитием городов начинает обретать популярность, но широкое внедрение этих методов пока сдерживается по крайней мере двумя факторами.

Во-первых, несмотря на огромное количество реально работающих информационных систем органов управления всех уровней в городе, пока нет примеров исчерпывающего решения задачи интеграции всех информационных ресурсов территории, то есть создания поля данных, на котором можно было бы ставить и решать математически корректное оптимизированное задание.

Таблица 7.4

**Направления решения проблем информационного обеспечения
управления коммунальными ресурсами городского хозяйства**

Проблемы	Направления решения
Низкий уровень технологического обеспечения управления городом в целом и коммунальными ресурсами в частности	Формирования единой программно-технической среды и информационно-аналитического обеспечения мониторинга социально-экономических процессов
Недостаточный уровень осведомленности о наличии первичной информации и информационных продуктов	Применение современных методов выявления неявных проблем; применение технологий обработки и представления информации для принятия решений
Сложность организации прямого регламентированного доступа к информационным ресурсам	Правовое и организационное обеспечение каналов оперативного доступа лиц, принимающих решение, к различным источникам информации
Ограничение возможностей льготного или бесплатного приобретения информационных продуктов, в том числе созданных на основе местных (коммунальных) информационных ресурсов	Формирование единой информационной системы; создание многоуровневой системы информационной безопасности с целью обеспечения эффективного функционирования защищенной, территориально распределенной информационной системы
Дублирование работ по созданию первичных информационных ресурсов и необходимость дополнительной обработки при использовании информационных продуктов в органах местного самоуправления	Создания специализированных программных комплексов – автоматизированных систем обработки информации, систем управления баз данных и автоматизированных мест рабочих
Необходимость последовательного перехода руководителей к обоснованному использованию в собственной практике управления возможностей современных информационных, аналитических, экспертных технологий	Использование современных технологий экспертной работы, информационно-аналитических технологий; применение опыта организации деятельности автоматизированных ситуационных центров на разных уровнях управления

Во-вторых, отсутствуют подтвержденные практикой адекватные модели систем управления городом и их воздействия на процессы в экономике и обществе. Влияния отмеченных факторов носят объективный характер, поскольку не могут быть устранены в административном порядке. Их влияние будет снижаться в процессе развития и усиления значимости информационно-аналитической деятельности в общих задачах местного самоуправления.



Рис. 7.7. Методы и режимы принятия решений при управлении коммунальными ресурсами

Сегодня отмеченные процессы проявляются в функциональном (идет переход от автоматизации информационно-справочной деятельности к автоматизации аналитической обработки данных), технологическом (от централизации информации к распределенной системе хранения и аналитической обработке данных) и организационном аспектах (лица, принимающие решение, все чаще доверяют информационно-аналитическим технологиям предварительную оценку сформированных решений) [249].

Подытоживая вышеизложенное, следует отметить, что поскольку структура коммунальных ресурсов города, используемых относительно обеспечения социально-экономических потребностей территориальной громады, имеет сложный характер и включает различные коммунальные предприятия, земли и недвижимость коммунальной собственности, местные бюджеты, нормативно-законодательные и научно-методические ресурсы, трудовые и информационные ресурсы, целесообразным является использование как типичного, так и дифференцированного подхода к управлению ими на основании принятия и реализации соответствующих решений по результатам анализа и оценки.

Оценку состояния управления коммунальными ресурсами целесообразно

осуществлять с помощью комплекса показателей результативности, экономии, эффективности и ресурсоотдачи. Специфика комплексной оценки заключается в том, что ее получают при гармонизации результатов комплексного экономического анализа. В ней содержатся обобщенные выводы о деятельности объекта, которые базируются на принципе системности.

Организация управления коммунальными ресурсами сталкивается с такими проблемами, как отсутствие целостной системы управления коммунальными ресурсами; слабость финансовой и экономической базы городов; несовершенство нормативно-правового обеспечения; недостаточная подготовленность кадров; недостаточный уровень научно-методического и информационного обеспечения; недостаточно рациональная организация и структура управления; неэффективность механизмов контроля; противоречие между социальными целями деятельности органов местного самоуправления и рыночной средой, в которой они действуют, и тому подобное.

Для повышения качества управления коммунальными ресурсами необходимо обеспечить формирование институциональных условий эффективного функционирования коммунальных предприятий и организаций; внедрение мероприятий относительно рационального использования ими производственных ресурсов; планирование и увеличение арендных поступлений от коммунальной недвижимости; развитие инфраструктуры и эффективное управление системами социального обеспечения; привлечение инвестиций, поддержка наиболее значимых инновационных проектов; эффективное управление и контроль финансовых потоков на основе использования комплекса экономических, социально-психологических, балансовых, оптимизационных и административных методов.

Дальнейших исследований требуют вопросы формирования комплексной системы управления ресурсами коммунальной собственности, которая позволит шире использовать потенциальные возможности системного управления города в целом, а следовательно, улучшить показатели эффективности использования коммунальных ресурсов в отдельности.

ГЛАВА 8

ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В ПРОЦЕССЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

8.1. Регулирование развития градостроительного комплекса

Градостроительная деятельность является основой для развития территории и должна базироваться на чисто научно обоснованных технико-экономических расчетах с учетом геофизических, социальных, исторических, культурных и других ценностей, которые присущи определенной территории. В процессе реформирования экономики Украины именно градостроительная деятельность не имела четко выраженных приоритетов, которые подтверждали бы курс стратегических реформ, избранных на государственном уровне.

Среди основных проблем, которые сдерживают реформирование в сфере градостроительства и развитие отрасли, следует выделить такие: несогласованность законодательной регуляции градостроительной деятельности с отдельными подзаконными актами, ведомственными документами; несоблюдение принципов саморегулирования отношений между субъектами градостроительной деятельности и государством; низкий уровень научного обоснования нормативных актов по градостроительной деятельности наряду с ее занормированностью. Все это во многом обусловлено несовершенством существующего экономико-правового обеспечения функционирования и развития градостроительного комплекса, которое отвечало бы требованиям современности. В таких условиях остро встает необходимость внедрения новых принципов государственной политики, регулирующих градостроительную деятельность в Украине.

Теоретические, методические и практические аспекты пространственной организации градостроительных систем, совершенствование процессов и механизмов регулирования и управления городским строительством рассмотрены в работах Н.Верхоглядовой, М.Габрель, М.Губиной, А. Квасницкой, В. Кравченко, И. Кривовязюк, В. Любовного, К. Паливоды, А. Шевчук и др. [259-267]. В исследованиях этих авторов достаточно широко освещаются вопросы формирования новой модели градостроительной деятельности в регионе, анализируются современные проблемы строительной отрасли Украины, отечественное градостроительное законодательство, предлагаются рекомендации относительно перспектив развития градостроительной политики, менеджмента и мониторинга.

Вместе с тем указанные разработки не позволяют сформировать единого комплексного подхода к экономико-правовому обеспечению и определению региональных приоритетов градостроительной деятельности. Ряд вопросов развития градостроительного комплекса Украины в современных условиях хозяйствования не получили достаточного освещения в научной литературе и

требуют дальнейших углубленных исследований.

Обеспечение эффективного планирования территории на региональном и местном уровнях является задачей градостроительной документации, большая часть которой разрабатывалась и утверждалась в 60-80-х годах XX века. То есть существующая градостроительная документация, как правило, не пригодна для решения вопросов рациональной застройки населенного пункта. Подавляющее большинство генеральных планов городов, сел, поселков уже исчерпали расчетные сроки и по своей актуальности не отвечают современным социально-экономическим требованиям, рыночным процессам в государстве, не отражают изменений в землеустроительной политике, а также событий в социальной, жилищной сферах и т.п. Такое состояние градостроительной документации обусловило неготовность местных властей к значительному росту объемов строительства в последние годы. Вместе с тем работа, которая ведется сегодня по разделению и обновлению градостроительной документации, прежде генеральных планов, детальных планов территорий, остается крайне неудовлетворительной. Практически не начата разработка планов зонирования территории. Отсутствие градостроительной документации, длительность и затратность ее обновления уменьшают ее действенность и приводят к попыткам земельных органов заменить ее документацией по землеустройству, что обуславливает дублирование отдельных положений указанных видов документации.

Вследствие очень сложной процедуры установление границ населенных пунктов осуществляется с обязательным налоговым учетом генеральных планов населенных пунктов. Имеют место факты обновления только тех частей генеральных планов отдельных населенных пунктов, которые связаны с решением вопросов о включении дополнительных земель в границы населенных пунктов. Отсутствие установленных границ (по данным Госкомзема, границы установлены только в 64,3% населенных пунктов) иногда приводит к несогласованному распоряжению землями и возникновению ряда несоответствий в решениях, действиях и мероприятиях органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [266, с. 4].

Негативным следствием несоблюдения соответствующих законодательных и нормативных актов является отведение под застройку земельных участков существующих скверов, парков; часты случаи размещения объектов строительства в пределах красных линий, в охранных зонах объектов культурного наследия. Уплотнение жилой застройки в большинстве случаев влечет ухудшение условий проживания населения, что неизбежно приводит к возникновению конфликтных ситуаций между жителями и собственниками недвижимости и властью при решении проблемных вопросов размещения застройки и связанных с этим инфраструктурных объектов, благоустройством и т.п.

Ненадлежащее взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов в сфере градостроительства

и землеустройства приводит к длительности во времени их рассмотрения. Итак, следует констатировать, что в значительной степени современное состояние в сфере градостроительства в Украине обусловлено несовершенством соответствующей законодательной базы. В связи с этим отдельно необходимо остановиться на анализе основных положений Закона Украины "О регулировании градостроительной деятельности" № 3038-VI [268], принятого Верховной Радой Украины 17 февраля 2011 г. с учетом предложений Президента Украины, заменившего Закон Украины "О планировании и застройке территорий" от 20 апреля 2000 г. № 1699-III [269]. Следует отметить, что Закон Украины "О регулировании градостроительной деятельности", которым изменяются правовая основа и система градостроительной документации и является принципиально новым подходом к решению целого комплекса существующих проблем в разрешительно-согласовательной системе в строительстве, выступает не только практическим воплощением инициатив правительства в строительной отрасли, но и реальным шагом на пути реформирования сферы регионального развития. Указанный закон обеспечивает благоприятные условия ведения бизнеса, развитие не только строительной, но и целого ряда смежных отраслей, существенное упрощение разрешительных и согласовательных процедур, а следовательно, значительное улучшение инвестиционного климата на местах.

Так, сегодня оптимальным принципом управления градостроительным развитием территорий, то есть регионов и отдельных населенных пунктов, остается иерархический подход, который предусматривает разработку градостроительной документации в определенной последовательности на следующих уровнях: общегосударственном, включая Генеральную схему планирования территории Украины, схемы планирования отдельных частей территории Украины; региональном, включая схемы планирования территории Автономной Республики Крым, областей и районов; местном, включая генеральные планы населенных пунктов, планы зонирования территорий и детальные планы территории.

Основным видом градостроительной документации на местном уровне, предназначенным для обоснования долгосрочной стратегии планирования и застройки территории населенного пункта, является Генеральный план населенного пункта. Нововведения касаются срока действия такой документации – отныне он не ограничивается, а изменения в Генеральный план населенного пункта могут вноситься не чаще, чем один раз в пять лет только Постановлением Кабинета Министров Украины.

Для населенных пунктов, занесенных в Список исторических населенных мест Украины, в пределах определенных исторических ареалов в составе генерального плана населенного пункта определяются режимы регулирования застройки и разрабатывается историко-архитектурный опорный план, в который вносятся сведения об объектах культурного наследия. Если численность населения в городе не превышает 50 тыс. человек, то Генеральные

планы могут соединяться с детальными планами всей территории таких населенных пунктов. При этом неотъемлемой частью Генерального плана населенного пункта является план земельно-хозяйственного устройства этого населенного пункта, порядок составления которого определяется соответствующим Постановлением Кабинета Министров Украины от 22 февраля 2008 г. № 79 [270]. Согласно Закону Украины "О регулировании градостроительной деятельности" вводится новый тип градостроительной документации – план зонирования территории. Он разрабатывается с целью определения условий и ограничений использования территории для градостроительных потребностей в пределах определенных зон и устанавливает функциональное назначение, требования к застройке, ландшафтной организации территории.

План зонирования территории может разрабатываться в составе Генерального плана населенного пункта или как отдельная градостроительная документация после его утверждения. Детальный план территории уточняет отдельные положения Генерального плана населенного пункта и определяет планировочную организацию и развитие территории. Для территорий за пределами населенных пунктов такая градостроительная документация разрабатывается в соответствии со схемой планирования территории с целью определения функционального назначения территорий. Также среди нововведений в сфере регулирования градостроительной деятельности следует отметить, то что впервые не предусмотрена обязательность разработки на местном уровне в составе градостроительной документации по землеустройству. При этом рассмотрение и утверждение Генерального плана и плана зонирования территории отнесено к компетенции сельских, поселковых и городских советов, а детального плана территории – к компетенции исполнительного органа соответствующего совета. Экспертизе градостроительной документации на местном уровне подлежат только Генеральные планы городов, тогда как экспертиза Генеральных планов поселков, сел, планов зонирования и детальных планов территорий не осуществляется.

К тому же следует отдельно акцентировать внимание на ряде запретов в сфере регулирования земельных отношений. В частности, с 1 января 2012 г. передачу (предоставление) земельных участков в собственность (пользование) физическим и юридическим лицам для градостроительных нужд сделают невозможным при отсутствии плана зонирования и детального плана территории. Также запрещается изменение целевого назначения земельного участка, который не соответствует плану зонирования территории и / или детальному плану территории.

С введением указанных законодательных норм проблемным аспектом для органов местного самоуправления становится необходимость оперативного заказа и изготовления соответствующей градостроительной документации, что, естественно, связано со значительными расходами финансовых ресурсов. На решение этого вопроса, связанного с финансированием работ по

планированию территорий, направлен пункт 4 ст. 10 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» [268], которым предусмотрена возможность изъятия средств инвесторов для разработки зонирования и детального плана территории. При этом выполнение функций заказчика будут осуществлять органы местного самоуправления. Однако это невозможно в случаях с населенными пунктами с ограниченными бюджетами и низкой инвестиционной привлекательностью, что может привести, в свою очередь, к значительному торможению предоставления участков для застройки. В связи с реализацией новой градостроительной политики в Украине, принятием значительного количества законодательных и нормативно-правовых актов в строительной сфере, Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины (далее – ГАСК) получила не только новые функции, но и новые полномочия. Сегодня продолжается процесс организации работы, и основной задачей при этом выступает координация деятельности центрального и территориальных органов Инспекции так, чтобы они смогли исполнять в полной мере те функции, которые возложены на эту структуру.

Согласно Указу Президента Украины от 8 апреля 2011 г. № 439 [271], ГАСК уполномочена выполнять функции государственного контроля в сфере строительства, лицензионной деятельности, ввода в эксплуатацию объектов строительства и т.д. А с учетом нового статуса архитектурно-строительного контроля к этим функциям добавились также функции инспекции жилищно-коммунального хозяйства, включая контроль над соблюдением государственных норм и правил, соответствием согласованной проектной документации, выдачей документов разрешительного характера в сфере строительства.

Также сегодня на ГАСК возложен контроль над поставщиками и производителями услуг жилищно-коммунального хозяйства, количеством и качеством этих услуг (если они не касаются монополистов); контроль над органами местной власти в сфере похоронных дел; возложена функция отслеживания соблюдения государственных стандартов, норм и правил в сфере утилизации бытовых отходов, соблюдение прав и норм технической эксплуатации жилых домов, содержания придомовой территории.

Фактически Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины теперь занимается исключительно инспекционной работой, выявляя нарушения, а также инициирует от имени государства устранение нарушений в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Разумеется, как и раньше, ГАСК должен остановить незаконное строительство, выставить штрафные санкции и совместно с правоохранительными органами привлекать к ответственности за нарушение градостроительного законодательства. Несомненно, нет ничего совершенного, и Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» также не лишен определенных недостатков и дискриминационных моментов.

Среди отрицательных черт Закона Украины "О регулировании

градостроительной деятельности" необходимо выделить следующие основные положения, согласно которым органы местного самоуправления отстраняются от полномочий по предоставлению разрешения на выполнение строительных работ, сносу незаконно построенных зданий, приемке зданий в эксплуатацию;

введение "короткого переходного периода", в течение которого местным советам необходимо разработать или скорректировать соответствующую градостроительную документацию и документацию по землеустройству, отсутствие которой полностью остановит с 1 января 2011 г. какое-либо выделение земельных участков для градостроительных нужд.

Критическая оценка отдельных положений Закона Украины "О регулировании градостроительной деятельности" [268] и анализ соответствующей литературы, посвященной исследуемой проблематике [263, с. 13; 265, с. 46-47, 266, с. 4], позволяют констатировать, что этот закон по сравнению со своим предшественником – Законом Украины "О планировании и застройке территории" имеет ряд существенных позитивных изменений в существующей системе разрешений и согласований, включая:

декларирование подхода: никакого строительства при отсутствии Генерального плана;

обеспечение всеобщей доступности материалов Генерального плана;

постоянное ведение реестров разрешений на строительство, начало работ и т.д., обеспечения их открытости (гарантированной доступности с размещением на безвозмездной основе в сети Интернет);

уменьшение количества разрешительных и согласительных процедур, сокращения времени их прохождения и перечень необходимых соответствующих документов;

применение в разрешительной системе в строительстве принципов обоюдного согласия, единого окна и организационного единства;

осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности без получения документа разрешительного характера на основе декларации соответствия;

персонификация ответственности субъектов городской строительной деятельности, постепенный переход от лицензирования хозяйственной деятельности, связанной с созданием объекта архитектуры, к профессиональной аттестации исполнителей отдельных видов работ;

дерегуляция хозяйственной деятельности путем передачи части функций из государственного регулирования и контроля самоуправляющимся организациям;

ограничение возможности местных советов изменять Генеральный план. Так, Законом Украины "О регулировании градостроительной деятельности" закреплено верховенство Генерального плана населенного пункта, изменения в который отныне могут вноситься не чаще, чем один раз в пять лет только Постановлением Кабинета Министров Украины. Таким образом, основным видом градостроительной документации на местном уровне, предназначенной

для обоснования долгосрочной стратегии и планирования застройки территорий, является Генеральный план населенного пункта.

В целом Закон Украины "О регулировании градостроительной деятельности" – рамочный и будет действовать до принятия Градостроительного кодекса Украины, который будет регулировать отношения в градостроительной сфере. При этом следует отметить, что в Градостроительном кодексе Украины необходимо связать несколько основополагающих моментов, которые будут создавать предпосылки установления понятных и прозрачных правил игры в сфере градостроительства.

8.2. Регулирование развития жилищного строительства

Эффективность реализации государственной политики в сфере жилищного строительства имеет прямое влияние на благосостояние населения в части их обеспеченности жильем согласно потребностям, способности улучшить свои жилищные условия и возможности выбирать продукт жилищного строительства приемлемого качества [289]. Содействие обеспеченности граждан государства жильем является одним из основных приоритетов, которому необходимо уделять пристальное внимание на государственном, региональном и местном уровнях. Разработка нормативов обеспеченности жильем и создание условий по их достижению является важным направлением государственного регулирования процессов социального развития.

В разные годы решение проблем жилищного строительства и повышения обеспеченности жильем осуществлялось с применением как прямых (ввод в эксплуатацию жилья, финансирование программ жилищного строительства на селе, создание доступного или социального жилья, контроль над движением квартирной очереди), так и косвенных (регулирование процентных ставок по ипотечным кредитам, поддержка инновационных проектов в сфере жилищного строительства, стимулирование субъектов хозяйствования к созданию ведомственного жилищного фонда) методов регулирования.

Следует отметить, что механизмы содействия обеспеченности жильем населения зависели не только от социальных и экономических приоритетов, но и часто от выбранных политических приоритетов в сфере жилищного строительства и жилищного обеспечения. Так, известны приоритеты в обеспечении жильем, которые отражали общность и неделимость имущества на принципах «социалистического общежития»; смещение в сторону поддержки индивидуальной жилой застройки села, и, наоборот, содействие урбанизации и увеличению территорий городов и крупных поселков; снятие социальной напряженности в обществе путем применения приоритетов в обеспечении жильем отдельных категорий населения, и, наоборот, поддержка молодежного строительства и попытка регулировать ипотечное кредитование

для увеличения объемов жилого фонда. Однако, несмотря на значительную экономическую и социальную значимость жилищного строительства, малоисследованными и нерешенными остаются вопросы получения и накопления эффекта от использования определенных механизмов реализации государственной политики в системе жилищного строительства.

Среди исследователей указанной проблематики следует назвать К. Черного [274], В. Любарова [275], В. Омельчука [276], труды которых посвящены изучению и анализу социальной составляющей политики государства в отношении обеспечения населения Украины жильем, государственной политики и стратегии развития отрасли жилищного строительства, путей эффективной реализации государственной жилищной политики в Украине. Однако эффективность применения действенных механизмов реализации государственной политики в системе жилищного строительства на региональном уровне и на уровне городов требует дальнейшего изучения. В связи с этим изучение, анализ и разработка мероприятий, направленных на совершенствование существующих подходов к формированию эффективных механизмов реализации государственной политики в системе жилищного строительства на региональном уровне, являются актуальными и практически востребованными.

Конституционное право на жилье закреплено статьей 47 Конституции Украины, которая требует государственной гарантии для каждого гражданина его права приобретения в собственность, строительства или аренды жилья. Кроме того, для социально незащищенных слоев населения предоставляется право получения социального жилья бесплатно или за доступную для них плату от государства или органов местного самоуправления.

В юридической практике известна Рекомендация 1961 г. по осуществлению жилищного строительства для работников, принятая пятой сессией Генеральной конференции Международной организации труда. Она разработана на основе Декларации прав человека ООН и содержит общие принципы национальной политики в сфере жилищного строительства. В частности, национальная политика в сфере жилищного строительства должна:

- способствовать возведению жилых домов и внедрению соответствующих коммуникаций для обеспечения населения качественным жильем и пригодными для проживания условиями;

- обеспечивать ремонт, модернизацию и другие виды улучшения жилья и коммуникаций;

- способствовать достижению доступности жилья путем регулирования соотношения его стоимости и определенной части дохода работников, которая может изыматься либо в виде арендной платы, либо в виде платежей на покупку такого жилья;

- содействовать активизации частной, кооперативной и государственной инициативы в жилищном строительстве;

- координировать жилищную политику в рамках государственной социально-экономической политики в условиях ограниченности ресурсов и

необходимости эффективного использования рабочей силы;

достичь наличия отдельного жилья для каждой семьи с отдельным входом в случае ее желания.

С принятием в 1986 г. Постановления по улучшению жилищного и социального строительства [279] стартовала программа стимулирования роста количества жилищно-строительных кооперативов, усилился контроль сроков строительства и объемов освоения капитальных вложений по государственным программам на региональных уровнях.

Введенные с 1987 г. Республиканские строительные нормы (РСН 341-86) определяли единый порядок планирования и застройки территорий населенных пунктов Украины, они заменили предыдущий документ, действовавший 24 года. Основой государственной политики того времени можно назвать экономическую целесообразность, компактность и рациональное использование территории.

В 1988 г. индивидуальное жилищное строительство было определено Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР первоочередной социально-политической и экономической задачей [280], непосредственно связанной с активизацией человеческого фактора, ростом национального богатства и повышением уровня жизни населения. Именно в эти годы началось движение, способствующее росту товариществ индивидуальных застройщиков. Широкое распространение получило кредитование индивидуальных застройщиков. В зависимости от места застройки, условия кредитования были такими:

для индивидуального строительства в сельской местности предоставлялся максимальный кредит 20 тыс.руб. с погашением по истечении 3 лет с момента получения кредита на протяжении последующих 50 лет; для реконструкции и капитального ремонта в сельской местности, а также присоединения к инженерным сетям, строительства дворовых сооружений – до 4 тыс. руб. сроком на 10 лет;

для индивидуального строительства в городской местности предоставлялся максимальный кредит 20 тыс.руб. с погашением по истечении 3 лет с момента получения кредита на протяжении последующих 25 лет; для реконструкции и капитального ремонта – до 3 тыс. руб. сроком на 10 лет;

на приобретение индивидуальных жилых домов в городах и сельской местности предоставлялся кредит в сумме балансовой или остаточной стоимости здания, но не более 20 тыс.руб. сроком на 5 лет и с отсрочкой погашения долга на 1 год; на инженерное оборудование здания – 1 тыс.руб. со сроком погашения в течение 1 года;

допускалось погашение кредитов, полученных добросовестными работниками предприятий и организаций, за счет средств фонда социального развития предприятия, в том числе при соблюдении таких условий: при наличии трудового стажа у работника от 5 до 10 лет – в размере 10% от суммы полученного кредита, от 10 до 15 лет – 30 %, свыше 15 лет – 50 % .

Кроме того, колхозам и совхозам разрешалось продавать индивидуальные

дома усадебного типа своим сотрудникам по цене в размере до 40% от их реальной стоимости с равномерным распределением остатка платежей сроком до 50 лет.

В целом жилищная политика доперестроечного периода была довольно активной, согласно правительственным программам в 1991-1995 гг. [281] планировалось ввести 28 млн.м² общей площади индивидуальных жилых домов, в том числе 30% из них приходилось на Днепропетровскую, Донецкую, Львовскую, Одесскую и Харьковскую области.

Все перечисленное послужило хорошим базисом для формирования Республиканской комплексной программы «Жилье-2000», основные положения которой были сформулированы в ряде партийно-государственных документов и представляли собой комплекс мероприятий, направленных на обеспечение к 2000 г. каждой семьи отдельной квартирой или домом [282]. В новых социально-экономических условиях, начиная с 1992 г., выполнение программы «Жилье-2000» было прекращено.

Процесс стимулирования индивидуального жилищного строительства с 1988 г. шел параллельно с предоставлением права выкупа квартир в домах государственного и общего жилищного фонда, подлежащего реконструкции и капитальному ремонту. Данный процесс был призван решить жилищную проблему и повысить обеспеченность жильем по городам и регионам [281].

Приняв ряд нормативных актов, правительство планировало решить вопросы сокращения жилищной очереди, поскольку первоочередное право на приобретение квартир согласно актам предоставлялось гражданам, которые стояли на квартирной очереди и имели льготы, и обеспечить сохранность и пригодность жилья, поскольку продаже подлежало только то жилье, которое находилось в домах, требующих реконструкции и капитального ремонта.

В 1998 г. государственная политика [282] была направлена на перенесение решений проблем жилищного индивидуального строительства на селе на региональный уровень, был предложен механизм создания фондов поддержки индивидуального жилищного строительства на селе с привлечением нетрадиционных источников финансирования.

Для финансового обеспечения программы был обоснован механизм создания и использования средств фонда поддержки индивидуального застройщика, для этого вступило в действие Положение о порядке формирования и использования средств фондов поддержки индивидуального жилищного строительства на селе (рис. 8.1).

С 1992 г. появились программы, обеспечивающие государственную поддержку молодежного жилищного строительства. Ассоциацией молодежных жилых комплексов Украины при содействии Кабинета Министров Украины было создано Государственное специализированное финансовое учреждение «Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству» [283]. Наибольшее развитие данное движение получило в Луганской, Львовской, Херсонской, Харьковской областях. Программа была направлена на реализацию принципов государственной

политики в сфере долгосрочного жилищного кредитования молодежи Украины. Следует отметить в данном случае успешную практику реализации общественной инициативы совместно с государственными органами власти.

С начала 2000 г. Государственное специализированное финансовое учреждение «Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству» имело 26 региональных управлений и Киевский ипотечный центр, деятельность которых была направлена на решение проблемы обеспечения жильем населения Украины. Главная задача учреждения состояла в реализации Государственной программы обеспечения молодежи жильем на 2002-2012 гг. [284] через внедрение различных механизмов государственной поддержки молодых семей при приобретении или строительстве собственного жилья, в том числе предоставлении льготных долгосрочных кредитов сроком до 30 лет.



Рис. 8.1. Механизм создания и организации работы фондов поддержки индивидуального жилищного строительства на селе

С целью обеспечения прозрачности кредитования молодежи была создана компьютерная рейтинговая система, с помощью которой на официальном сайте фонда размещалась информация об очередности предоставления кредитов.

Кроме того, в 2007 г. Государственное специализированное финансовое учреждение «Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству» внедрило инновационный проект льготного кредитования строительства и приобретения жилья педагогическими и научно-педагогическими сотрудниками, а в 2010 г. получило полномочия по предоставлению гражданам государственной поддержки на строительство и приобретение доступного жилья в целом. Результаты программы, достигнутые за период работы, представлены в табл. 8.1.

Таблица 8.1

Оценка результатов Государственной программы обеспечения молодежи жильем в 2002-2012 гг.

Показатели	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Плановые объемы финансирования по программе, млн грн	115,826	229,97	406,75	552,64	576,45	582,43	617,8	675,2	677,9	679,5	743,45
Прогнозные объемы введения в эксплуатацию жилья, тыс. м ²	96,3	191,1	338,1	459,4	479,1	484,1	513,4	561,3	563,6	564,7	618
Получено финансирование по программе, млн грн	57,969	88,201	143,932	132,483	125,667	146,356	133,823	34,318	67,297	-	-
Выполнены объемы молодежного жилищного строительства, тыс. м ²	56,54	78,74	113,37	79,83	45,65	44,98	35,23	9,32	0,00	-	-
% выполнения программы:											
- по объемам финансирования;	50,05	38,35	35,39	23,97	21,80	25,13	21,66	5,08	9,93	-	-
- по объемам строительства жилья	58,71	41,20	33,53	17,38	9,53	9,29	6,86	1,66	0,00	-	-

С 2007 г. введена в действие программа долгосрочного кредитования строительства и приобретения индивидуального жилья для молодежи, которая планирует постоянно проживать или проживает в сельской местности.

Данная программа на региональном уровне получила название «Собственный дом». Программой предусмотрено до 2015 г. улучшение

обеспечения жильем работников образования, культуры, здравоохранения, работников бюджетных учреждений и организаций агропромышленного комплекса, проживающих в сельской местности. На основании перечисленного можно говорить об активной политике государства по стимулированию развития сельской местности.

Новая система взглядов на регулирование жилищного строительства наблюдается с 2010 г. Следует отметить, что с этого периода вырисовывается системная государственная политика поддержки жилищного строительства, повышения обеспеченности жильем молодежи и отдельных льготных категорий граждан, а также смещение приоритетов в создании доступного жилья на региональный уровень при обеспечении государственной финансовой поддержки. Кроме того, впервые принята попытка решить проблему устранения накопленной с советских времен квартирной очереди.

В 2011 г. для предоставления государственной поддержки для строительства и приобретения доступного жилья гражданам, которые нуждаются в улучшении жилищных условий или имеют право на получение доступного жилья и находятся на квартирном учете, были запланированы средства в государственном бюджете [285]. С введением Государственной целевой социально-экономической программы строительства (приобретения) доступного жилья на 2010-2017 годы [286] закреплено совместное участие государства и граждан в финансировании строительства жилья, если последние нуждаются в улучшении жилищных условий. Финансовое участие государства составляет 30% стоимости строительства или приобретения доступного жилья, остальное оплачивает будущий владелец жилья. Данная программа также предусматривает предоставление льготного ипотечного жилищного кредита на длительный срок.

Механизм взаимодействия участников реализации действующей программы создания и приобретения доступного жилья представлен на рис. 8.2.

Среди действующих в настоящее время государственных программ, касающихся улучшения жилищных условий отдельных категорий граждан и улучшения обеспеченности жильем в целом, можно назвать такие:

1. Государственная целевая социально-экономическая программа строительства (приобретения) доступного жилья на 2010-2017 годы [286].
2. Государственная программа обеспечения молодежи жильем на 2002-2012 годы [284].
3. Государственная целевая программа развития украинского села на период до 2015 года [287].
4. Отраслевая программа развития жилищного строительства на 2010-2011 годы [288].

Согласно приказу Минрегиона от 09.06.2011 г. № 73 [287] средства из государственного бюджета по регионам и городам распределяются на основе сформированной квартирной очереди и объемов жилья, планируемого к получению по программе доступного жилья.



Рис. 8.2. Финансово-организационный механизм реализации государственных программ по созданию объектов доступного жилья

Считаем, что целесообразно такой подход дополнить прогнозными показателями пополнения населения в возрасте от 18 лет по регионам, количества выпускников профессионально-технических заведений и вузов I-IV уровня аккредитации, которые проживают в общежитиях, обучаются за счет средств государственного бюджета и будут распределены для трудоустройства на государственные предприятия, и прочими показателями, которые будут отображать изменение потребности в жилье.

Кроме того, позиция относительно определения объемов государственной

поддержки для регионов и городов в зависимости от предельной стоимости 1 м² должна быть пересмотрена, поскольку при таком условии вносится дифференциация предельной стоимости по регионам Украины уже на стадии планирования, что в дальнейшем приведет к неравномерному распределению средств. Целесообразно, наоборот, обеспечить приоритеты в распределении средств по программам доступного жилья для малых городов, депрессивных регионов, тех регионов, где отсутствует рабочая сила, что способствовало бы перераспределению в них трудовых ресурсов.

При этом на местные органы власти кроме создания объектов жилищного строительства следовало бы возложить обязанности по указанию в запросах на финансирование сведений о вакантных рабочих местах и стратегических отраслевых приоритетах в развитии городов.

Для подтверждения вышеизложенного нами выполнены расчеты, которые позволили осуществить группировку регионов по уровню отклонения от средней предельной стоимости создания доступного жилья, указанной в государственных документах, средней стоимости нового жилья и жилья на вторичном рынке по данным наиболее рейтинговых агентств недвижимости и отделений Инспекции государственного архитектурно-строительного контроля по городам (табл. 8.2).

Таблица 8.2

Группировка регионов по уровню отклонения от установленной предельной стоимости доступного жилья

В административных центрах	Размер отклонения, %	В других городах региона и для городов в 15-километровой зоне от центра	Размер отклонения, %
г. Киев	61,06	Киевская область	44,71
г. Севастополь	20,60	Автономная Республика Крым	15,77
Автономная Республика Крым, Днепропетровская, Донецкая, Львовская, Харьковская области	8,11	Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ровенская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая, Черниговская области	-3,53
Винницкая, Волынская, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Кировоградская, Луганская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ровенская, Сумская, Тернопольская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая, Черниговская области	-0,54		

Целью отраслевой программы развития жилищного строительства на 2010-2011 годы [304] было определено «повышение уровня обеспечения жильем граждан, увеличение объемов строительства жилья, которое отвечало бы современным технологическим и экономическим требованиям». На основании этого можно утверждать, что с 2010 г. произошел пересмотр позиций в отношении обеспеченности жильем граждан государства: от

количественных позиций обеспечения согласно нормам жилой площади на одного человека к качественным показателям жилья с оптимальными экономическими и технологическими характеристиками.

Среди задач, поставленных Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины на пути к достижению цели отраслевой программы, отмечены следующие [289]:

в отношении организационного обеспечения: содействие развитию жилищного строительства на уровне законодательных документов; совершенствование государственного регулирования в сфере жилищного строительства путем разделения сегментов жилья (социальное, доступное и рыночное) в соответствии с доходами граждан; пересмотр механизмов управления жильем; обеспечение контроля и надзора в жилищном строительстве; упрощение разрешительных процедур, государственной экспертизы, постепенный переход от лицензирования к сертификации отдельных исполнителей работ; разграничение обязательств по созданию и развитию инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры соответствующих территориальных единиц между органами местного самоуправления, застройщиками и эксплуатирующими организациями на законодательном уровне; проведение работы по сертификации построенных без разрешения на выполнение строительных работ частных жилых домов приусадебного типа, дачных и садовых домов с хозяйственными сооружениями и зданиями; совершенствование системы подготовки и повышения квалификации кадров; совершенствование нормативно-методической базы по использованию труда в строительстве; внесение изменений в градостроительную документацию с целью планирования доступного жилья; стимулирование разработки региональных программ жилищного строительства, и отдельно – создание доступного жилья;

в отношении финансового обеспечения: внедрение механизма соучастия в финансировании доступного жилья его будущих получателей; совершенствование финансово-кредитных механизмов привлечения средств;

в отношении информационного обеспечения: налаживание профессиональных отношений между застройщиками, финансовыми учреждениями, органами власти и гражданами; достижение согласованности между действующими программами по обеспечению жильем отдельных категорий граждан; введение единого государственного реестра граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в виде автоматизированной системы;

в отношении ресурсного обеспечения и технологий: содействие развитию собственной производственной базы строительных предприятий, учреждений и организаций промышленности строительных материалов и конструкций для жилищного строительства; развитие ресурсосберегающих технологий строительства; обновление материально-технической базы, изменение технических решений по повышению экономичности и энергоэффективности жилых домов; разработка типовых проектов малоэтажных жилых домов

доступного жилья и их использование; разработка рекомендаций по применению перспективных строительных систем на основе современных ресурсосберегающих технологий, сборных конструкций, материалов и изделий отечественного производства; предоставление рекомендаций для учета при проектировании жилых домов экономии тепла, гидроизоляции, электроснабжения и т.д. для удешевления стоимости жилья.

Таким образом, исследование механизмов формирования государственной политики и регулирования в сфере жилищного строительства свидетельствует о том, что:

отмечено снижение объемов государственной поддержки жилищного строительства в Украине;

наблюдается постепенный переход от централизованного уровня регулирования обеспеченности жильем к региональному уровню;

выделено смещение приоритетов от помощи в получении жилья определенными льготными категориями граждан к стимулированию и поддержке индивидуальных застройщиков;

осуществляется отказ от предоставления жилья по квартирной очереди для любых категорий граждан в рамках реализации их прав на жилье, и смещение приоритетов в сторону финансирования объектов доступного и социального жилья;

отмечено увеличение количества программ по поддержке энергосберегающих и ресурсосберегающих технологий в жилищном строительстве;

установлена неравномерность реализации жилищной политики в части обеспеченности населения жильем по регионам и городам Украины;

отмечен рост удельного веса программ финансирования нового жилищного строительства и приобретения жилья на вторичном рынке с установленной заранее долей личного финансового вклада будущего владельца;

осуществляется пересмотр подходов к управлению жилищным фондом в регионах с приоритетом передачи полномочий по управлению непосредственно владельцам.

8.3. Продажа земельных участков коммунальной и государственной собственности в процессе хозяйствования города

К 1991 г. земля в Украине находилась исключительно в собственности государства. С провозглашением земельной реформы начался процесс постепенного отчуждения земли в собственность частных и юридических лиц. Одной из основных форм разгосударствления земельных ресурсов стала продажа земель несельскохозяйственного назначения, которая проходит по процедуре, прописанной в нормативно-правовых документах Украины. Эта процедура предусматривает ряд мероприятий по планированию, подготовке и

осуществлению продажи земельного участка. Несмотря на то, что процедура продажи земель государственной и коммунальной собственности постоянно совершенствуется, некоторые вопросы организации указанной операции остаются неурегулированными.

С переходом к рыночным условиям хозяйствования система централизованного планирования, опиравшаяся на жесткое распределение ресурсов и командно-административное управление, продемонстрировала свою негодность. Но это не означает полный отказ от любой планировки. Управление постиндустриальным типом экономики невозможно без определения целей и траектории развития, стратегии достижения общей цели. Планирование в современных условиях хозяйствования является неотъемлемой частью государственного регулирования. Так, первым этапом в организации продажи земельных участков государственной и коммунальной собственности является планирование указанных сделок. На сегодняшний день основным плановым документом, на базе которого осуществляется управление земельными ресурсами в населенных пунктах, является Программа развития земельных отношений, которая разрабатывается в каждом городе, районе или области сроком на 5-10 лет. Через отсутствие четких требований в ее разработке, содержание и структура этого документа, принятого в разных административно-территориальных единицах, несколько отличается. Проведенный анализ ряда подобных программ свидетельствует о том, что вопрос о продаже земли иногда остается неисследованным или же рассмотрен поверхностно. Возможны следующие варианты:

1. Программа не включает плановых показателей продаж земель государственной и коммунальной собственности, максимум - общие фразы о целесообразности таких сделок. Например, в Программе развития земельных отношений в г. Донецке на 2006-2010 годы [290] нет ни слова о продаже земли.

2. Программа определяет общее прогнозное количество и площадь земельных участков, которые предполагается продать, и ориентированную сумму средств, которые планируется получить в результате их продажи. Вместе с тем отсутствуют какие-либо объяснительные расчеты или сопровождающие текстовые статьи. Яркий пример – Программа развития земельных отношений в Херсонской области на 2009-2013 годы [291].

3. Программа содержит детальный план продажи земельных участков государственной и коммунальной собственности по годам. В качестве примера можно привести Программу развития земельных отношений в Тернопольской области на 2007-2015 годы [292]. Но таких программ в Украине немного, и это является некоторой проблемой, которая негативно влияет на обоснованность продаж городских земель.

При этом для каждого населенного пункта важна разработка экономически обоснованной концепции продажи земель государственной и коммунальной собственности, где бы находили отражение вопросы о том, какие земли и сколько можно отчуждать в частную собственность. Другими

словами, необходимо разработать программу продажи земли с учетом градостроительной документации, в основе которой будет стоять перечень земельных участков, которые предлагается выставить на земельные торги. После того, как определены объекты продажи, начинается следующий важный этап – подготовка земельных участков к продаже, в первую очередь предполагается определение стоимости земли. Способ ценообразования определяется формой продажи земельного участка. В Украине существует две формы продажи земель государственной и коммунальной собственности – на конкурсной основе путем проведения аукциона и по процедуре выкупа, т.е. без проведения земельных торгов. Рассмотрим особенности ценообразования для обоих случаев.

Землеоценочная деятельность является обязательным условием создания и функционирования рынка земли. Со становлением земельного рынка потребность в такой деятельности не только не отпадает, а, наоборот, усиливается, поскольку сделки с земельными участками предусматривают определение наиболее вероятных цен продажи. Определение стоимости земельного участка, который продается по процедуре выкупа, осуществляется по результатам проведения экспертной денежной оценки.

Автор работы [293, с.38] отмечает, что определение экспертной денежной оценки предусматривает анализ следующих данных: потребительских свойств земли; перспектив развития бизнеса с учетом возможных ограничений; совершенных земельных улучшений; необходимых предстоящих расходов на обустройство земельного участка, прав и имеющихся правовых обременений. Как ни странно, этот перечень не включает исследование спроса на земельный участок, т.е. не предполагает анализ того, высказывал кто-нибудь интерес к данной области, или есть потенциальные покупатели и количество. Вместе с тем наличие или отсутствие спроса имеет большое влияние на уровень цены, следовательно, на наш взгляд, необходимо учитывать это при расчете стоимости земли. Обратим внимание на особенности экспертной оценки так называемых земельных улучшений в Украине. Согласно Закону Украины «Об оценке земель» [294] к таким улучшениям относится изменение качественных характеристик земельного участка вследствие расположения в ее пределах домов, зданий, сооружений. Наличие таких улучшений в соответствии с отечественной методикой оценки увеличивает стоимость самого участка. Вместе с тем наличие на участке сооружений в некоторых случаях (например, если эти сооружения подлежат сносу) не следует рассматривать как улучшение. Кроме того, застроенный земельный участок ограничен в использовании, особенно если на ней расположены памятники культуры. В таком случае «улучшения» должны приводить к уменьшению стоимости земли. Учитывая это, имеет смысл вместо термина «земельные улучшения» употреблять «степень освоенности земельного участка» или уточнить определение «земельных улучшений», указав, что это именно положительное изменение качественных характеристик земельного участка. Отметим также, что присутствие земельных улучшений в Германии, например, вообще не

влияет на стоимость земли. При оценке застроенного участка в этой стране стоимость земли, как таковой, устанавливается отдельно от стоимости зданий и сооружений. Затем, если участок продается вместе со строениями, эти показатели суммируются. Таким образом, как застроенный, так и не застроенный участок сам по себе будет иметь одну и ту же стоимость, а покупатель недвижимости оплачивает только стоимость земли и зданий. В Украине же покупатель единого комплекса недвижимости платит: за земельный участок, за расположенные на нем здания и за влияние наличия этих зданий на использование земельного участка. Иными словами, «земельные улучшения» оплачиваются дважды, что, на наш взгляд, не является корректным и требует искоренения из практики оценки.

Существенная проблема возникает с финансированием работ по экспертной денежной оценке земельного участка. Согласно Земельному кодексу Украины [192] финансирование указанных работ осуществляется за счет внесенного покупателем аванса, сумма которого не может превышать 20% нормативной денежной оценки объекта продажи. И, как правило, органы местного самоуправления устанавливают размер авансового взноса именно на этом максимальном уровне. При этом стоимость работ по экспертной денежной оценке в большинстве случаев гораздо меньше. В случае несогласия покупателя с установленной ценой он имеет право отказаться от заключения договора купли-продажи земли, но сумма авансового взноса ему не возвращается. Итак, на наш взгляд, размер этого взноса должен составлять ровно столько, сколько составляет стоимость работ по экспертной денежной оценке конкретного участка и ни гривней больше.

В случае отчуждения земельного участка на конкурентных началах основанием для определения цены, по которой будет продаваться участок, является так называемая стартовая цена, то есть начальная цена, которая обычно увеличивается в процессе торгов. Нынешний порядок формирования стартовой цены земельных участков государственной и коммунальной собственности основан на определении нормативной денежной оценки земли, которая по своей сути не является рыночной. Экспертная денежная оценка, которая осуществляется методом сравнения цен предыдущих продаж, способна более реально отразить текущую ситуацию на рынке недвижимости. Учитывая это, предлагаем определять стартовую цену земельных участков именно на базе экспертной денежной оценки. Вместе с тем, с целью избежания злоупотреблений, а именно, искусственного занижения цен на землю, считаем, что стартовая цена, сформированная по результатам экспертной оценки, не должна быть ниже нормативной денежной оценки земельного участка.

Отметим, что при нынешнем порядке формирования стартовой цены земельных участков государственной и коммунальной собственности возникает существенная проблема с формированием начальной цены незастроенных земель. Известно, что именно такие участки обычно выставляются на аукцион. При расчете нормативной денежной оценки

земельного участка учитывается коэффициент ее функционального использования, который зависит от вида экономической деятельности на участке: для земель жилищной застройки – 1,0, земель промышленности – 1,2, земель коммерческого использования – 2,5. Если же участок только предоставляется под застройку, этот коэффициент составляет 0,5. Получается, что стартовая цена незастроенного участка, определенная на базе нормативной денежной оценки, существенно занижается. Итак, на наш взгляд, расчет нормативной денежной оценки для целей ценообразования должен осуществляться с учетом функционального использования земли, которое будет иметь место после окончания строительных работ. Это предотвратит занижение стартовой цены земельного участка.

После того, как определена и утверждена стартовая цена объекта продажи, начинается подготовка к проведению земельных торгов.

На сегодняшний день главной проблемой организации земельных торгов в нашей стране является отсутствие единого детального порядка их подготовки и проведения. Земельный кодекс Украины определяет лишь ключевые моменты этой процедуры, оставляя без внимания ряд важных вопросов. Это приводит к ситуации, когда органы местного самоуправления в пределах населенных пунктов собственными нормативно-правовыми документами устанавливают автономные правила организации и проведения земельных аукционов. Отсутствие единой законодательной базы ведет к тому, что участники торгов в разных городах страны попадают в неравные условия, ведь требования к организации и проведению земельных аукционов значительно отличаются по городам Украины. Таким образом, необходима разработка и утверждение единого общегосударственного Порядка организации и проведения земельных торгов. Среди возможных вариантов:

принятие Закона Украины «О рынке земель», который будет включать этот порядок;

принятие отдельного закона, который упорядочит вопросы, касающиеся продажи несельскохозяйственных земель на конкурентных началах;

внесение дополнений в Земельный кодекс Украины с целью детализации процедуры организации и проведения земельных торгов.

Отдельного внимания заслуживает вопрос информирования максимально широкого круга лиц о будущих земельных торгах, ведь результат аукциона в значительной степени зависит от наличия достаточного уровня конкуренции.

Роль информации о ресурсах в современных условиях стремительно растет как для государственных органов и органов местного самоуправления, так и для всех граждан и юридических лиц, являющихся субъектами земельных отношений. Отсутствие должной информации не способствует прозрачности разгосударствления земель, минимизирует возможность влияния общественности на процесс перераспределения земельных ресурсов, уменьшает доверие населения к земельной политике государства. Государство и местное самоуправление, в свою очередь, требуют полной информации о функционировании рынка земли для контроля над ходом земельной реформы,

эффективного регулирования земельных отношений.

На сегодняшний день рядовые граждане, как правило, не имеют информации о ходе земельной реформы в городах, а именно о перераспределении земель, их обороте и оценке. Статистическая отчетность, которая отражает состояние земельных отношений в Украине, не включает ни показателей продажи земель государственной и коммунальной собственности, ни данных о ценах на земельном рынке. В информации о функционировании рынка земли, которую ежегодно обнародуют органы исполнительной власти, показатели продаж земельных участков в собственность обычно не отделяются от показателей продажи прав аренды на землю. Такое обобщение исключает анализ двух совершенно разных сегментов земельного рынка. До сих пор остается закрытой для рядовых граждан информация о наличии в городах свободных земельных участков, которые не могут быть отчуждены в частную собственность. Неудовлетворительной является просветительская работа среди населения, связанная с организацией цивилизованного рынка земли. Сведения о форме и процедуре продажи земельных участков государственной и коммунальной важности необходимо донести до каждого гражданина. Вышеизложенное является задачей как территориальных органов земельных ресурсов, так и сети информационно-консалтинговых центров в сфере земельных правоотношений, потребность в которых довольно ощутима сегодня.

Важным является эффективное информирование максимально широкого круга лиц о будущих земельных торгах, ведь результат аукциона в значительной степени зависит от наличия достаточного уровня конкуренции. Потенциальные покупатели должны получать полные и достоверные данные о земельном участке, который выставляется на торги. Среди таких данных – информация об ограничении и обременении использования земли по целевому назначению, наличие разрешения на застройку, особенности использования соседних участков, имеющих существенное влияние на использование и стоимость продаваемого участка. Покупателя также необходимо ознакомить с качественными характеристиками земли, которые могут повлиять на планируемое использование и стоимость участка. Подобные требования к предоставлению информации покупателям закреплены в земельном законодательстве большинства развитых стран. Предоставление заведомо ложной информации, которая может повлиять на решение потенциального покупателя относительно покупки земельного участка, расценивается как нарушение прав последнего. Земельный кодекс Украины [192] также определяет перечень данных, которые должны быть донесены до сведения участников аукциона через СМИ и путем размещения на земельных участках рекламных щитов. Среди таких данных – размеры земельного участка, его целевое назначение, приоритетные и допустимые виды использования, градостроительные условия и ограничения застройки, условия продажи, стартовая цена и т.д. Кроме того, потенциальный покупатель имеет право ознакомиться с техническим паспортом участка, в котором кроме

вышеперечисленного указываются месторасположение участка, его форма собственности, естественное и хозяйственное состояние, инвентаризационная опись имеющихся зданий и сооружений, денежная оценка земельных участков и расположенного на нем недвижимого имущества, а также узнать о требованиях относительно предельных сроков застройки земельного участка, размер паевого взноса в создание и развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры города. Вместе с тем в указанный перечень не включаются сведения о наличии вблизи участка элементов коммуникаций, производственной, коммерческой и иной инфраструктуры, особенности использования смежных земель, что, на наш взгляд, является весьма важным. Кроме того, желательно определить, в каких именно средствах массовой информации должно публиковаться объявление о проведении земельных торгов. Перечень таких изданий должен быть утвержден, если не на государственном уровне, то, по крайней мере, на уровне городских и областных советов. В него могут входить общегосударственные официальные печатные средства массовой информации со сферой распространения в соответствующих административно-территориальных единицах, в пределах которых расположены земельные участки, официальные издания местных советов, а также специализированные периодические издания в сфере земельных отношений. Важно, чтобы это была периодика, которая выпускается большим тиражом и является популярной среди населения и деловых кругов. То же самое относится и к информированию общественности о проведении обсуждений по размещению объектов градостроительства. Полные и достоверные сведения об операциях с землей необходимы не только потенциальным покупателям и общественности, но и органам местного самоуправления, налоговым инспекциям, оценщикам земли, кредиторам, банкам и т.д. Законы некоторых стран требуют от сторон договора купли-продажи земли разглашения полномочным органам достоверных данных об условиях сделки под присягой, нарушение которой расценивается как правонарушение [295]. Функцию аккумуляции и предоставления сведений о земельных участках и права на них должен выполнять государственный земельный кадастр. В результате его ведения данные об объектах недвижимости становятся основой для создания земельно-информационных систем, которые являются эффективным источником информации о правах собственности и других видов прав на землю, кредиты, налогообложения, стоимость земельных участков. Наличие всесторонней информации об объектах недвижимости и ее владельцев предоставляет возможность совершенствования системы управления земельными ресурсами, создает основу контроля внедрения земельной политики государства. В Украине же до сих пор не введена в действие единая автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра. Существующая электронная база данных не позволяет получить полную информацию о конкретном земельном участке, а также обобщить данные по отдельной территории. Отдельно необходимо остановиться на проблеме информационного обеспечения

экспертной денежной оценки земельных участков. Известно, что процедура такой оценки требует обработки больших объемов различной информации, интегрирующей данные из различных источников. Незначительный доступ оценщиков к рыночной информации усложняет осуществление экспертной денежной оценки. Информационная закрытость рынка земли затрудняет получение и снижает надежность информации, требует дополнительных затрат для ее сбора и проверки. А это, в свою очередь, негативно влияет на качество ценообразования, повышает стоимость землеоценочных работ.

Это позволяет утверждать, что для эффективного функционирования механизма продажи земель государственной и коммунальной собственности важное значение имеет информационная поддержка таких сделок, обеспечение гласности деятельности органов, осуществляющих распоряжение земельными ресурсами. При построении отечественной системы информационной поддержки земельной реформы считаем необходимым обратиться к опыту развитых стран, в частности, Японии Швеции и Германии [296-298].

Согласно действующему законодательству земельные торги в Украине происходят не ранее 30 дней с момента выхода в свет официальной информации об их проведении. Итак, как правило, информация о предстоящем аукционе становится общедоступной лишь за месяц до торгов. При этом не учитывается, что у каждого вида объектов есть свое маркетинговое время реализации. Например, при наличии на рынке жилой недвижимости это время составляет в среднем 2 недели. Для промышленных объектов оптимальный срок продвижения, который позволит сформировать конкуренцию инвесторов, – до 12 месяцев. Таким образом, срок обнародования официальной информации о проведении земельных торгов должен быть дифференцированным в зависимости от целевого назначения земельных участков.

Как отмечено в работе [299], ссылаясь на положения действующего законодательства об обязательности информирования общественности, «несложно доказать, что вы не были надлежащим образом уведомлены о проведении аукциона, а потому не смогли принять в нем участие, чем нарушены ваши права и интересы».

К определенному законодательством перечню сведений об объектах продажи предлагаем добавить сведения о наличии вблизи участка элементов коммуникаций, производственной, коммерческой и иной инфраструктуры, особенности использования смежных земель. Земельный кодекс Украины устанавливает, что торги признаются несостоявшимися, если победитель не платит причитающуюся сумму за приобретенный земельный участок в установленный срок. Это положение открывает возможность для злоупотреблений для лиц, которые по определенным причинам пытаются сорвать аукцион. Так, один из участников торгов – подставное лицо – предлагает за участок наивысшую цену, с которой другие претенденты не могут конкурировать, а потом отказывается от заключения договора купли-

продажи. В результате аукцион считается несостоявшимся. Инструментом противодействия подобным явлениям должен стать гарантийный взнос, которой уплачивается всеми участниками торгов, но возвращается только тем, кто не стал победителем, а также победителю, который оплатил необходимую сумму за приобретенный земельный участок. Такой вклад предусматривается действующим Земельным кодексом, однако его размер не определен. В некоторых местах он чисто символический и не выполняет своей роли. Учитывая это, целесообразно установить размер гарантийного взноса на уровне половины стартовой цены земельного участка.

Таким образом, процедура продажи земель государственной и коммунальной собственности предусматривает ряд мероприятий по планированию, подготовке и осуществлению продажи земельного участка. На сегодняшний день она имеет ряд недостатков, требующих искоренения. Предлагаем пути совершенствования указанной процедуры, среди которых наиболее важными являются:

осуществление в каждом населенном пункте разработки экономически обоснованной концепции продажи земель государственной и коммунальной собственности, где бы находили отражение вопросы о том, какие земли и сколько земли можно отчуждать в частную собственность;

определение стартовой цены земельного участка, подлежащего продаже на земельных торгах на базе экспертной денежной оценки, но не ниже нормативной; совершенствование методики экспертной денежной оценки;

информирование максимально широкого круга лиц о будущих земельных торгах и сроках; дифференциация сроков обнародования официальной информации о проведении земельных торгов в зависимости от целевого назначения земельных участков; дополнение определенного законодательством перечня сведений об объектах продажи данными о наличии вблизи участка элементов коммуникаций, производственной, коммерческой и другой инфраструктуры, особенности использования смежных земель.

ГЛАВА 9 ВНЕДРЕНИЕ НОВЫХ ФОРМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В ЭКОНОМИКУ ГОРОДА

9.1. Формирование модели хозяйствования ОСМД города

Вопросам реформирования жилищного хозяйства в рыночных условиях год от года уделяется все больше внимания. Весомый вклад в мировую науку в ряде фундаментальных исследований зарубежных и отечественных авторов, посвященных вопросам социальной политики государства и развития рыночных отношений в жилищной экономике, сделали: Б.М. Джунь, М.Л. Крупицкий, Ф.Котлер, М.Пинегина, К.Р.Макконелл, С.Л.Брю, Н.Лысенко, М.Кальтагейсер, А.И.Файнберг, К.Эклунд [300-307] и др. Большинство исследований, относящихся к области экономики жилищных отношений, появившихся в пореформенный период, направлены на изучение рыночной составляющей жилищной системы. В частности, рыночные преобразования в жилых отношениях раскрываются в работах Е.Б. Жакиянова [308], В.С. Тапилиной [309]. Процессы формирования и функционирования рынка жилья как одной из наиболее важных составляющих рыночной модели развития экономики рассматриваются Б.И.Адамовым [89]. Основные направления социально-экономического развития городской хозяйственной системы в условиях реформирования местного самоуправления исследованы в трудах отечественных ученых С.В.Богачева, М.В.Мельниковой, А.А. Лукьянченко, в частности в работе [41]. Таким образом, в центре внимания исследователей – разнообразие подходов и возможных решений острой из социальных проблем – жилищной. Одновременно, несмотря на большой интерес к реформированию жилищной сферы государства остаются еще много вопросов, например, вызывает научный интерес вопрос поиска оптимальной социально ориентированной модели формирования объединений совладельцев многоквартирных домов (ОСМД), как наиболее потенциально способных решить почти безболезненно переход от неэффективных форм жилищного хозяйствования к новым, рыночным, социально и персонифицировано ориентированных на реализацию потребностей граждан. Таким образом, целью данной главы монографии является разработка подходов к созданию оптимальной социально ориентированной модели формирования объединений совладельцев многоквартирных домов, а также разработка мониторинга функционирования указанной модели в современных условиях.

Формирование в Украине социально ориентированной эффективно функционирующей экономики, обеспечение инновационно-технического пути ее развития возможно при условии наведения порядка в стране и обеспечения нормального прохождения экономических, социальных и правовых реформ. Как показывает практика, действительно сильное государство, которое не только принимает прогрессивные государственные решения, но и обеспечивает эффективный контроль их выполнения. С целью

информационного обеспечения анализа текущей ситуации, принятия эффективных управленческих решений, прогнозирования динамики общей ситуации для определения будущих положительных или отрицательных тенденций, требующих корректировки, и недопущения неэффективных операций проводится мониторинг хозяйственной и финансово-экономической деятельности учреждений жилищного хозяйства. Для украинских реалий этот мониторинг является новым инструментом развития и финансового контроля как предприятий жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), так и органов местной власти. Отметим, что такая форма контроля в органах исполнительной власти и в управлении финансово-хозяйственной деятельности отечественных предприятий еще не нашла должного применения, потому что спрос на нее часто преобладает над наличием знаний в этой сфере. На сегодня научно обоснованной отечественной методики мониторинга финансово-экономической деятельности как формы финансово-экономического контроля в Украине нет. В существующей практике чаще всего используются только элементы мониторинга. Любые исследования по вопросу разработки методического инструментария оценки эффективности мониторинга практически отсутствуют. Эффективность мониторинга – сложная и противоречивая экономическая категория. Дело в том, что категория эффективности мониторинга в данном случае имеет двойное толкование: эффективность использования имеющихся ресурсов предприятия (в том числе бюджетных средств); эффективность самого мониторинга. Среди проблем, связанных с проведением мониторинга, центральное место занимает именно проблема эффективности. Правоотношения совладельцев многоквартирных домов оказались не урегулированными действующим законодательством. Эти вопросы не определены ни Гражданским, ни Жилищным кодексами. Упомянутые кодексы не допускали наличие личной собственности в многоквартирных домах. На основании накопленного опыта работы жилищно-строительных кооперативов и зарубежного опыта по созданию кондоминиумов можно сделать однозначный вывод о том, что создание в каждом доме объединений совладельцев дома в качестве юридического лица, от имени всех совладельцев, имеет определяющее значение в формировании правоотношений в жилищной сфере, создании рынка услуг в сфере содержания жилищного фонда. При этом важны вопросы оценки эффективности органов контроля. Объем задач, которые возлагаются на органы контроля, обуславливает использование широкого спектра критериев при оценке их эффективности. Поэтому необходима разработка комплексной научно обоснованной методики оценки эффективности финансово-экономического контроля, результаты которой будут способствовать обеспечению беспристрастной информации всех заинтересованных лиц.

Но несмотря на очевидность и актуальность темы, она еще не получила адекватного отражения в научной литературе, что связано с рядом причин. С одной стороны, такая ситуация обусловлена существованием различных

базовых подходов к определению эффективности, что затрудняет понимание сути этой категории. С другой стороны, среди ученых пока отсутствует единое мнение о возможности оценки (разработки методики) эффективности финансово-экономического контроля. Однако сегодня интерес к вопросам эффективности финансово-экономического контроля в отечественной науке растет, что подтверждается существованием значительного количества исследований по выбранной тематике [41, 308, 309].

Проблема разработки методического инструментария создания модели оценки эффективности мониторинга финансово-экономической деятельности предприятий ЖКХ на сегодня занимает одно из первых мест. Новейшей прогрессивной формой такого контроля, который позволяет согласовать интересы отдельного хозяйствующего объекта и государства в целом, является мониторинг финансово-экономической деятельности. Причем стоит обратить внимание, что в общепринятом смысле контроль и мониторинг представляют собой два единых по цели, но разных по формам осуществления процессы.

Для формирования модели эффективного мониторинга финансово-экономической деятельности предприятий важное значение имеет само определение эффективности и ее критериев. По нашему мнению, эффективность мониторинга – это степень адекватности достигнутых в ходе проведенного исследования результатов намеченным целям, соответствие потребностям общества, степень приближения результата к цели с одновременным учетом производственных затрат (времени, материальных и денежных средств, социальных ресурсов и т.д.).

Для Украины крайне актуален вопрос об ответственности государства за изменения в социальном положении населения в целом и всех составляющих его групп. В связи с этим в первую очередь необходимо:

- четко определить границы обеспечиваемых государством базовых социальных гарантий;

- выделить основные приоритеты социальной политики, ориентированной на формирование среднего класса, включая адресную дифференцированную помощь неимущим и прогрессивное налогообложение богатых;

- продумать конкретные механизмы смягчения противоречий, которые заложены в самой идее социального государства, а также между социальным и правовым принципом украинской государственности, для достижения баланса между правами и интересами государственной власти и местного самоуправления;

- государство должно оставаться субъектом, который имеет право устанавливать границы как социализации, так и допустимой степени либерализации и открытости экономики на каждом конкретном этапе.

Эффективность мониторинга финансово-экономической деятельности в значительной степени зависит от разработки и практики реализации различных видов обеспечения: ресурсного, технического, информационного, интеллектуального, алгоритмического, программного, научно-методологического, правового и т.д. Для повышения эффективности

мониторинга финансово-экономической деятельности предприятий необходимо, во-первых, повышать качество работы контролирующего состава, который должен выявлять максимально возможное количество нарушений и злоупотреблений, во-вторых, снижать себестоимость мониторинговой работы. При оценке эффективности мониторинга финансово-экономической деятельности предприятий необходимо учитывать использование источников, обеспечивающих положительный результат его проведения. Источники повышения эффективности – это то, что обеспечивает достижение более качественных результатов осуществления мониторинга при меньшем количестве затраченных ресурсов.

Источники эффективности можно разделить на две большие группы: внутренние и внешние. К внутренним источникам относятся: совершенствование организации проведения мониторинга, экономия затрат рабочего времени, совершенствование методологии и технологии проведения мониторинга, оптимизация использования материальных и финансовых ресурсов, улучшение использования интеллектуальных возможностей работников (государственных служащих), повышение кадрового потенциала. Внешние источники повышения эффективности зависят от сферы проведения мониторинга и его значения для государства, их можно разделить на ряд составляющих. В зависимости от сферы взаимодействия различают источники, которые реализуются на различных уровнях: внутриотраслевом (между предприятиями одной отрасли, внутри предприятия), межотраслевом (между предприятиями разных отраслей), внутренним и межгосударственным. Внутриотраслевые и межотраслевые источники повышения эффективности могут реализовываться, например, путем проведения определенных мероприятий по улучшению информационного обеспечения систем мониторинга.

Внутренним источником повышения эффективности организации и осуществления мониторинга является совершенствование законодательной базы по вопросам контроля и мониторинга, координация деятельности субъектов финансового контроля, внедрение информационных технологий, создание и внедрение электронного правительства как составляющей общей системы построения информационного общества (в том числе разработка программы «Электронная Украина» Государственным комитетом связи и информатизации Украины, презентация которой состоялась в декабре 2002 г.), т.е. то, что создает предпосылку для осуществления такой формы финансового контроля. Обеспечение проведения эффективного мониторинга находится в неразрывной связи с характером экономической политики государства. Эффективность мониторинга – сложная экономическая категория. Она характеризуется определенными критериями, показателями и факторами.

Таким образом, наибольшей эффективности при продвижении идеи ОСМД можно добиться, если использовать, правильно сочетая, все доступные каналы донесения информации до населения (в маркетинге этот термин получил название «Интегрированные маркетинговые коммуникации»), а

подачу информации сделать разнообразной: в различных рекламных и PR-сообщениях использовать разные образы, указывать на различные преимущества, пользоваться различными мотивами, объединенными одной идеей.

Эффективная кампания по продвижению ОСМД должна строиться исходя из особенностей отдельных групп граждан, которые считаются потенциальными участниками ОСМД, и их мотивации. Она должна включать наиболее эффективные и экономически целесообразные каналы и способы распространения информации, доносить только нужную и интересную населению информацию, использовать все многообразие тактических приемов и методов. При этом отправной точкой должны служить качественные данные о населении, его потребности и отношении к ОСМД, собранные при опросах граждан и правильно проанализированы. И последнее: кампания по продвижению идей ОСМД должна осуществляться специалистами, которые будут уверены в преимуществах ОСМД и готовы рассказать о них, что вообще позволит обеспечить жителей жилищно-коммунальными услугами в необходимом объеме и соответствующего качества.

Исходным моментом для создания ОСМД является формирование жилищного комплекса города как объекта управления. В связи с тем, что именно характеристики хозяйств города Макеевки оказывают решающее влияние на выбор метода управления, то необходимо уделить особое внимание процессу формирования таких хозяйств. Процесс формирования ОСМД в рамках существующих жилищных хозяйств представлен в форме комплекса экспертно-аналитических процедур, позволяющих организовать выбор рациональных решений по каждому такому хозяйству. Мы предлагаем процесс формирования ОСМД, состоящий из одиннадцати этапов. В процессе формирования будет использован подход, предложенный С. Хачатрян, М. Пинегиным и В.Буяновым и развитый авторами. На первом этапе определяются территории, на которых будут создаваться ОСМД. Основным критерием формирования жизнеспособного ОСМД, по нашему мнению, является целостность и определенная замкнутость структуры инженерных коммуникаций, обслуживающих жилые дома. Также имущественно-земельный комплекс должен быть достаточно компактным, чтобы обеспечить управляемость объектов.

На втором этапе необходимо проанализировать состав жилых и нежилых помещений, степень и уровень их использования. При этом выявляют состав и структуру жилых помещений по формам собственности, по целевому назначению и уровню износа.

Третий этап – формируется новая совокупность жилых домов, оставшихся, которые войдут в состав новых комплексов, где возможно создание ОСМД. Совокупность жилых домов, которые ранее входили в состав жилищных хозяйств и находились в управлении одной организации, целесообразно разделить на две части. Те жилые дома, которые отвечают условиям, войдут в состав ряда хозяйств, на основе которого будет создано

ОСМД. Последние дома, по нашему мнению, необходимо оставить в управлении ЖЭУ при условии предоставления финансовой поддержки со стороны органов местной власти, направленной на оказание помощи в проведении ремонтных работ.

Четвертый этап – учет показателей объектов имущественно-земельных комплексов, влияющих на безубыточную деятельность ОСМД. Текущая оценка стоимости объектов в формируемом имущественно-земельном комплексе является основой для расчета критерия, определяющего экономическую эффективность формируемого комплекса.

Пятый этап – прогнозирование потенциальной доходности формируемого имущественно-земельного комплекса в процессе его функционирования. Может оказаться, что доходность от функционирования будет недостаточной для осуществления технической эксплуатации и функционирования имущественно-земельного комплекса, т.е. деятельность ОСМД потребует соответствующих дотаций. В этом случае возникает необходимость пересмотреть существующую и сформировать новую структуру имущественно-земельного комплекса и т.д., пока не будет найден оптимальный вариант.

Шестой этап – на основе данных, сформированных на пятом этапе рассчитывается индекс экономической эффективности создания ОСМД на основе сложившегося имущественно-земельного комплекса.

Седьмой этап – для формирования индекса социальной эффективности формирования ОСМД необходимо проанализировать социально-экономический состав населения, проживающего в рассматриваемых жилых домах.

Восьмой этап – высокая жилищная обеспеченность семей предусматривает в основном желание создать условия для сохранения жилья и надежной эксплуатации, и может служить косвенным индикатором склонности жителей к созданию ОСМД. Если средняя душевая обеспеченность жильем в рассматриваемом имущественно-земельном комплексе при сравнении со средними показателями по городу оказалась выше, то можно сделать вывод о социальной склонности населения к созданию ОСМД.

Девятый этап – фактор доходов в сопоставлении со средними показателями по городу, который также влияет на склонность семей к созданию ОСМД. Учет данного фактора осуществить достаточно сложно, поскольку отсутствуют достоверные сведения об уровне доходов проживающих в определенном имущественно-земельном комплексе.

Десятый этап – для расчета индекса социальной эффективности создания ОСМД необходимо сопоставить данные о возрастной структуре населения и показатели обеспеченности жильем в имущественно-земельных комплексах.

Одиннадцатый этап – для определения имущественно-земельных комплексов, в которых целесообразно создавать ОСМД, необходимо провести сопоставление индекса экономической эффективности и индекса социальной

эффективности создания ОСМД.

Таким образом, можно констатировать, что для реформирования системы управления жилищным фондом с целью привлечения собственников жилья к эффективной эксплуатации жилья необходимо провести анализ имущественно-земельных комплексов как объектов управления. Внедрение такого подхода позволит сформировать имущественно-земельные комплексы для последующей организации на их основе ОСМД.

ОСМД являются именно теми структурами, которые формируют конкуренцию в сфере управления жилищным фондом путем выбора управляющей компании, обеспечивают эффективное использование имущественно-земельного комплекса. Повышение эффективности эксплуатации жилфонда, уровня благоустройства ведет к увеличению стоимости недвижимости, что является важным стимулирующим фактором создания ОСМД. Анализ и оценка результатов хозяйственной деятельности ОСМД должны носить системный характер в разрезе текущего функционирования и развития в перспективе (краткосрочной и среднесрочной). Как основную цель функционирования ОСМД Д. Гордеев, Е. Петрова и М. Шапиро выделяют эффективную эксплуатацию, обеспеченную финансированием на основе наращивания стоимости основного капитала и чистого текущего дохода за счет эффективного управления имущественно-земельным комплексом. Но, рассматривая имущественно-земельный комплекс как основу для получения прибыли, нельзя забывать о том, что одна из основных целей создания ОСМД – минимизация затрат на обслуживание и коммунальные услуги. Наращивание стоимости капитала имущественно-земельного комплекса происходит за счет наращивания стоимости жилого фонда, а также стоимости нежилых помещений и строений, земельного участка. Для этого необходима организация эффективной эксплуатации и ремонта жилищного фонда, благоустройство придомовой территории и земельного участка, привлечение внешних инвесторов и кредитных ресурсов для реализации новых инвестиционных проектов и расширения (модернизации и реконструкции) имеющегося имущества.

Факторы, влияющие на рост стоимости имущественно-земельного комплекса, следующие: рост стоимости жилищного фонда, стоимости земельного участка, стоимости нежилых помещений и строений, эффективная эксплуатация и ремонт жилого фонда, благоустройство земельного участка и придомовой территории, привлечение инвесторов и кредитных ресурсов.

Прибыль, полученная от текущей деятельности и программы развития ОСМД, позволяет снизить уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг (при улучшении или стабильном уровне качества обслуживания, снижении аварийности и потерь). Таким образом, жители получают возможность за счет хозяйственной деятельности ОСМД снизить стоимость обслуживания и жилищно-коммунальных услуг и повышения качества работ. Эффективное управление имущественно-земельным комплексом способствует сокращению эксплуатационных расходов, энергоресурсосбережению, предотвращению

неплатежей за услуги ЖКХ, снижению объема бюджетных субсидий, дотаций и компенсаций, росту дополнительных налоговых поступлениям в бюджет за счет развития социальной инфраструктуры территории, количественному и качественному росту услуг. Таким образом, предлагаемый методический подход к формированию имущественно-земельного комплекса как объекта управления позволяет сопоставить индексы экономической и социальной эффективности создания ОСМД и определить имущественно-земельные комплексы, в которых целесообразно организовывать общества.

9.2. Экономико-правовые основы партнерства органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования города

Сотрудничество органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования в городах Украины на сегодняшний день является перспективным направлением развития государственного и коммунального секторов экономики, так как обеспечить рост производственных фондов государственной и коммунальной форм собственности только за счет средств государственного и местного бюджетов на сегодня невозможно в силу целого ряда причин кризисного характера. Сегодня особенно остро стоит вопрос привлечения инвестиционных средств и частного капитала, необходимости заинтересовать субъектов хозяйствования в целесообразности вложения своих денежных средств в имущественные объекты, принадлежащие государству или территориальной громаде города. Таким образом, актуализируется необходимость создания экономико-правовых основ организации системы отношений местного самоуправления и субъектов хозяйствования в городах Украины на базе комплексной системы льгот и гарантий для частного инвестора.

Партнерские отношения между органами местного самоуправления и частными структурами исследовались в трудах отечественных ученых и практиков. В то же время вопрос определения перспектив экономико-правового обеспечения сотрудничества органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования требует дальнейшей научной разработки с целью обоснования новых современных моделей такого партнерства с учетом мирового опыта.

Так, академик В.К. Мамутов предлагает вносить дополнения в существующие законы и кодексы, вносить в них правки, сосредоточивать в них все, что действительно должно регулироваться законом, а все, что не имеет первостепенного значения, передать в компетенцию Президента, Кабинета Министров, региональных представительных органов [310, с. 9].

Украинские ученые В.А. Устименко и И.П. Булеев считают, что активному внедрению принципов государственно-частного партнерства в экономику Украины создают препоны нерешенные вопросы законодательного урегулирования такого партнерства. Они уверены, что это партнерство может и должно стать одним из вариантов рыночного антикризисного метода, и

доказывают, что существующее законодательство не охватывает всего круга возможностей правовой регламентации соглашений между государственными органами и субъектами хозяйствования.

Автор научных исследований в этой области И.П. Булеев пишет, что «в настоящее время необходимо проводить опережающие теоретические поиски форм сотрудничества бизнеса и власти частно-государственного партнерства [311, с.29].

В связи с этим еще более важным становится обоснование необходимости дальнейшего сотрудничества органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования в городах Украины, а также необходимости разработки современных экономико-правовых основ такого сотрудничества с учетом международного опыта для внесения дополнений в Закон Украины «О государственно-частном партнерстве в Украине» [245].

По своей экономической природе государственно-частное партнерство является результатом развития традиционных механизмов взаимодействия между государством и бизнесом с целью разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры, которое характеризуется как долгосрочное сотрудничество с целью привлечения дополнительных источников финансирования.

В экономически развитых странах формой осуществления такого партнерства являются соответствующие договоры, такие как договоры аренды государственного и коммунального имущества, договоры на выполнение работ и предоставление общественных и социальных услуг, контракты на управление государственным и коммунальным имуществом, договоры на поставку продукции для государственных резервов и государственных фондов, контракты технической помощи, концессионные соглашения, договоры лизинга, договоры проектного финансирования. Вместе с тем в мировой практике выделяются такие формы партнерства, как контракты между органами управления всех уровней и субъектами хозяйствования по типу «строительство-управление-передача» и «строительство-управление-владение», совместные предприятия на основе государственной и частной форм собственности, а также промышленно-финансовые группы, созданные по решению государственных органов власти или правительства с целью реализации государственных программ развития приоритетных направлений развития государства.

Интерес представляет опыт Великобритании, где на сегодняшний день приоритетным направлением сотрудничества являются партнерские соглашения в области общественного транспорта, информационных технологий, научно-исследовательских работ, защиты окружающей среды, градостроения, городской транспортной инфраструктуры.

Во Франции широко применяются контракт-планы и целевые контракт-планы, в основном в области транспорта и энергетики.

В США распространены концессионные соглашения и контракты типа «строительство-управление-передача», «строительство-управление-владение»,

а также создание государственными органами промышленно-финансовых групп. Так, в 2008 г. Конгресс США утвердил решение передать частным фирмам часть финансовых активов государственной корпорации, созданной правительством США с целью строительства и дальнейшей эксплуатации мощного гидроэнергетического комплекса. Смысл этого решения заключался в том, чтобы на базе привлеченного частного капитала, заинтересованного в наращивании энергетического потенциала данного региона, обеспечить комплексное и эффективное использование имеющихся водных ресурсов без дополнительных дотаций из федерального бюджета. При этом экономические условия, на которых привлекались частные корпорации, предусматривали тарифы на электроэнергию ниже, чем в среднем по региону. Подобная практика может найти свое применение и в Украине.

Государственно-частное партнерство обеспечивает более высокие технико-экономические показатели эффективности деятельности, чем в случае осуществления такой деятельности государственным партнером без привлечения частного партнера; долгосрочность отношений (от 5 до 50 лет); передачу частному партнеру части экономических рисков; внесение частным партнером инвестиций в объекты партнерства из своих частных источников.

Субъекты хозяйствования, решая свои производственно-финансовые задачи, в процессе своей деятельности затрагивают социальные вопросы, вопросы взаимоотношений с территориальными громадами и органами местного самоуправления. Заработная плата, являясь важнейшим фактором мотивации труда и стимулирования эффективности производства, одновременно выполняет ряд социальных функций: влияет на благосостояние трудовых ресурсов города и государства, является исходной базой для начисления подоходного налога, составляющего основу местного бюджета, стимулирует рост качества и квалификации трудовых ресурсов. Партнерство государства и бизнеса поддерживает социальные инвестиции, инновации, вложение капитала в развитие и повышение качества рабочей силы, поскольку это непосредственно влияет на эффективность производства.

В частности, в экономически развитых странах мира по мере роста заработной платы наблюдается рост производительности труда. Например, за последние 5 лет в США темп роста оплаты труда составил 159,6%, темп роста производительности труда – 180,4%, коэффициент соотношения темпа роста производительности труда к темпу роста заработной платы – 1,13.

В Швеции: темп роста заработной платы – 152,2%, темп роста производительности труда – 201,5%, коэффициент соотношения темпа роста производительности труда к темпу роста заработной платы – 1,32.

Во Франции: темп роста оплаты труда – 139,4%, темп роста производительности труда – 158,9%, коэффициент соотношения темпа роста производительности труда к темпу роста заработной платы – 1,14.

В Канаде: темп роста оплаты труда – 130,7%, темп роста производительности труда – 134,5%, коэффициент соотношения темпа роста производительности труда к темпу роста заработной платы – 1,03.

В Японии: темп роста оплаты труда – 123,8%, темп роста производительности труда – 154,0%, коэффициент соотношения темпа роста производительности труда к темпу роста заработной платы – 1,24.

В настоящее время в Украине не соблюдается принцип опережения темпа роста производительности труда относительно темпа роста заработной платы. Это вызвано низким уровнем заработной платы по сравнению с экономически развитыми странами, забвением нормирования затрат труда и слабым использованием системы мотивации эффективности труда [312].

В этих условиях сдерживание роста реальной заработной платы и увязка ее с темпами роста производительности труда может компенсироваться более быстрым ростом социальных инвестиций, которые также могут быть увязаны с темпом роста производительности труда.

Так, российские ученые считают необходимым выйти за рамки концепции «экономического человека», согласно которой главным мотивом хозяйственной деятельности человека является своекорыстный интерес, и изменить на этой основе отношение к социальной, культурной и политической сферам, как к сугубо внешним по отношению к экономической системе. Такую позицию изложил вице-президент Российской академии наук А.Д. Некипелов в своем докладе на Российском экономическом конгрессе в 2009 г. [313].

Социальная поддержка трудовых ресурсов, работающих в хозяйствующих субъектах города, включает: регулирование вопросов труда, занятости и производственных отношений, системы мотивации, стимулирования и оплаты труда, безопасности и охраны труда; качество условий труда и жизни работников и их семей; оздоровление и спорт, физкультуру, отдых, решение жилищных вопросов, корпоративное социальное обеспечение и страхование.

Социальные инвестиции частного капитала создают предпосылки формирования партнерских отношений между бизнесом, властью и наемными работниками. Это межотраслевые и отраслевые партнерские отношения, коллективные договоры на предприятиях, кодексы корпоративной культуры и социальной ответственности.

Одной из форм сотрудничества бизнеса и власти является заключение меморандумов, договоров между представителями бизнеса и государственных структур национального, регионального и местного уровней. Например, в мае 2007 г. между Донецкой областной государственной администрацией, Донецким областным советом и благотворительным фондом «Развитие Украины» подписан меморандум «Украина без туберкулеза». На реализацию этого меморандума частным капиталом выделено 100 млн грн. На реализацию программ «По преодолению туберкулеза в Донецкой области на 2007-2015 гг.» частным капиталом выделено 50 млн грн на региональном уровне и 50 млн грн на национальном уровне.

В настоящее время в Украине реализуется договор концессии на строительство и эксплуатацию новой платной автомобильной дороги Львов-Краков в рамках международного транспортного коридора Берлин-Дрезден-

Краков-Львов-Киев. Такие концессионные договоры создают дополнительные рабочие места и способствуют росту занятости населения, оптимизируют структуру занятости, реализуют программу мобильности трудовых ресурсов, поднимают социальный уровень населения [314]. Не существует единого международного стандарта по указанным вопросам. Это определяется уровнем развития и структурой экономики страны, корпоративной культурой и культурой бизнеса, ответственностью всех субъектов рыночных отношений.

Модель партнерства встраивается в стратегию социально-экономического развития города, и тогда собственники вынуждены ориентироваться не только на максимизацию прибыли своего бизнеса, но и на решение определенных социально-экономических задач города. Частные компании, участвующие в реализации городских программ, получают от органов самоуправления преференции налогового, административного или организационного характера, отчего выигрывают не только бизнес и власть, но и население города.

Интересы субъектов хозяйствования в области сотрудничества с органами местного самоуправления заключаются в сохранении и росте репутации, имиджа; расширении местных рынков сбыта посредством удовлетворения потребностей местных организаций и населения; получении преференций, привлечении квалифицированного персонала и использовании местных ресурсов. Данные вопросы должны найти свое экономико-правовое обеспечение.

В Законе Украины «О государственно-частном партнерстве в Украине», государственно-частное партнерство определяется как система отношений, которые складываются между государством и (или) территориальной громадой, с одной стороны, и субъектом хозяйствования, который действует на основании частной формы собственности, с другой стороны, для взаимовыгодного сотрудничества на долгосрочной основе с целью реализации общественно значимых проектов, достижения социального и экономического эффекта [245].

Однако необходима конкретизация организационно-правовых форм оформления партнерских отношений и составления договоров концессии, аренды государственного и коммунального имущества, договоров на управление государственным и коммунальным имуществом и других партнерских договоров.

В современном понимании государственно-частное партнерство (в зарубежной доктрине и практике используется термин «public-private partnership» (PPP) – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ до обеспечения общественных услуг. Государственно-частное партнерство характеризуется также как принцип взаимодействия

государства и бизнеса и как правовая форма такого взаимодействия [245]. Необходимость в государственно-частном партнерстве возникает прежде всего в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность – объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т.п.), так называемые публичные службы (public services) – ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение.

Государственно-частное партнерство по своей экономической природе является результатом развития традиционных механизмов взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления и субъектами хозяйствования с целью разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. В связи с этим партнерство государства и частного сектора можно охарактеризовать как долгосрочное сотрудничество с целью привлечения дополнительных источников финансирования. Модели государственно-частного партнерства с точки зрения методов их разработки и реализации могут рассматриваться как развитие классических методов и процедур проектного финансирования. Однако некоторые особенности взаимодействия государственных и частных структур обуславливают необходимость ряда дополнительных требований к соответствующим проектам.

Модели финансирования включают такие формы, как аренда, лизинг, проектное финансирование.

Определяющим признаком государственно-частного партнерства является то, что последнее используется в тех сферах хозяйства, где приватизация государственного или коммунального имущества запрещена или такая приватизация признана нецелесообразной и, в целом, малоприбыльным мероприятием. В практике правоприменения отдельных зарубежных стран государственно-частное партнерство относят к категории так называемых «полуприватизированных» отношений (semi-privatization). Ведь в зарубежном законодательстве термин «приватизация» интерпретируется значительно шире, в отличие от отечественного аналога, и означает не только и не столько изменение формы собственности, сколько изменение способа и формы управления, как правило, с привлечением субъектов хозяйствования [313, с. 100-101]. Такое понимание более соответствует смыслу «французской» модели управления инфраструктурными объектами государственной и коммунальной (муниципальной) форм собственности, которая сводится к тому, что инфраструктура остается в собственности государства или муниципалитетов, а право ее использования в целях производства и реализации товаров (работ, услуг) передается (делегировается) на конкурсной основе субъекту хозяйствования с заключением договора [314]. Кроме того, следует заметить, что соответствующее распространение также получили «английская» и «немецкая» модели построения хозяйственных

взаимоотношений между государством (органами местного самоуправления) и частными инвесторами. Так, «английская» модель предполагает полную приватизацию объектов инфраструктуры с переложением всех рисков их функционирования на частный сектор. В свою очередь, «немецкая» модель предусматривает акционирование государственных или муниципальных унитарных предприятий в соответствии с законодательством о приватизации, в результате чего инфраструктура переходит в собственность акционерного общества, где все акции или их часть принадлежат государству (органу местного самоуправления).

В организационных моделях существенного вторжения в отношения собственности, как правило, не происходит, а сотрудничество публичного и частного партнеров осуществляется за счет привлечения третьих организаций, переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов в управление. К организационной модели относят наиболее распространенный в настоящее время тип государственно-частного партнерства – концессии. В мировой практике выделяются следующие основные формы партнерств, как концессии и контракты, партнерства типа "строительство-управление-передача", "строительство-управление-владение", совместные предприятия на основе государственной и частной форм собственности, а также промышленно-финансовые группы, созданные по решению правительства.

Принятие Хозяйственного кодекса Украины от 16.01.2003 г. лишь в очередной раз стало свидетельством направленности усилий государства к органичному, гармоничному сочетанию публичных и частных интересов участников отношений в сфере хозяйствования. К таким участникам, в частности, отнесены как органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные хозяйственной компетенцией, так и субъекты хозяйствования (ст. 2 Хозяйственного кодекса Украины). Практически принятие этого кодифицированного акта создало предпосылки для системного правового регулирования договорных отношений, построенных на пересечении интересов публичных и частных участников хозяйственных отношений. Не умаляя значения Хозяйственного кодекса Украины как основного отраслевого акта, представляется вполне обоснованной позиция тех ученых и практиков, которые высказываются о необходимости принятия специального акта в сфере государственно-частного партнерства [12].

Анализ экономической успешности партнерства органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в Донецке позволяет признать, что такое партнерство, как механизм привлечения инвестиций, становится эффективным лишь при условии определенной ясности и предсказуемости экономической стратегии развития города на долгосрочную перспективу. Поэтому успешность создания правовых основ надлежащей регламентации партнерства на перспективу является определением наиболее приоритетных отраслей экономики города. Поэтому при подготовке Концепции модернизации хозяйственного законодательства на базе

Хозяйственного кодекса Украины следует учитывать Европейский юридический опыт совершенствования законодательства, отмеченный В.К. Мамутовым как достойный внимания в процессе дальнейшего совершенствования законодательства [310].

В Донецке определены нормативные положения, которые регламентируют партнерство органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования и отражают реальное состояние соответствия имеющейся правовой основы для наиболее распространенных форм участия органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности, таких, как реализация общих властных полномочий (нормативное обеспечение, утверждение бюджета города и контроль над его использованием и др.), осуществление функций управления конкретным сегментом рынка (регистрация субъектов, лицензирование), реализация хозяйственной компетенции соответствующими государственными учреждениями путем участия в создании субъектов хозяйствования, некоммерческая хозяйственная деятельность, предоставление услуг населению, хозяйственное обеспечение своей деятельности, заключение партнерских соглашений, договоров аренды, концессии, соглашений о разделе продукции и т.п., а также осуществление Донецким городским советом своих полномочий как партнера.

Развитие сотрудничества органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования в городах Украины является перспективным направлением социально-экономического развития как городов, так и государства в целом.

Обеспечение роста производственных фондов государственной и коммунальной форм собственности только за счет средств государственного и местного бюджетов невозможно, поэтому необходимо привлечение инвестиционных средств и частного капитала. В городах Украины необходимо создать комплексную систему льгот и гарантий для частного инвестора.

С учетом роста заинтересованности субъекта хозяйствования в целесообразности вложения своих финансовых средств в имущественные объекты, принадлежащие государству или территориальной громаде города, необходимо разработать систему мотивации согласно предпочтениям налогового характера. С целью конкретизации правовых форм оформления партнерских отношений органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования необходимо внести дополнения в Закон Украины «О государственно-частном партнерстве в Украине» на основе использования международного опыта.

9.3. Адаптация теплоснабжающего комплекса к новым формам хозяйствования города

Эффективное хозяйствование города во многом зависит от функционирования предприятий, занимающихся инженерным обеспечением экономики города, включая обеспечение такими ресурсами, как электроэнергия, тепло, газ и вода. Эти предприятия имеют особенности хозяйствования, обусловленные их локальным монопольным положением, с

одной стороны, и в то же время на них оказывает влияние общеэкономическая ситуация в жизнеобеспечивающих отраслях города.

Эта ситуация заключается в том, что рост неплатежей населения и предприятий, недофинансирование из бюджета, критическая степень физического и морального износа основных производственных фондов приводят к увеличению количества и масштабов аварий, повреждений, отказов оборудования и коммуникаций, ухудшают качество коммунальных услуг при одновременном росте тарифов. Указанные обстоятельства снижают качество жизни населения и повышают риск выхода из строя основных жизнеобеспечивающих систем города, составной частью которых выступают локальные естественные монополисты в сфере ЖКХ города.

Вопросам инженерного обеспечения города и деятельности в этой сфере локальных естественных монополистов посвящены исследования отечественных и зарубежных специалистов [2,8,317-321]. Ими раскрыты вопросы теоретико-методологического и практического характера и подчеркнута необходимость в продолжении исследований в направлении формирования условий эффективного хозяйствования и устойчивого развития ресурсоснабжающих организаций в сфере ЖКХ.

Наличие локальных естественных монополий в сфере ЖКХ города явилось следствием развития городской технической инфраструктуры, в частности оно заключалось в появлении новых видов потребностей, имеющих чисто коллективный или общественный характер (например, общественный транспорт и внешнее благоустройство), расширении общегородских инженерных систем, благодаря чему становятся общественными и те виды услуг (потребностей), которые раньше удовлетворялись путем самообеспечения населения. Это обстоятельство привело к тому, что экономические интересы города сместились в сторону проблем надежности, безопасности и бесперебойности обеспечения населения услугами предприятий сфер жизнеобеспечения [335-336].

Таким образом, техническая инфраструктура как первичное звено городской инфраструктуры становится ядром городского хозяйства, вокруг которого формируются другие виды городской инфраструктуры – социально-культурная инфраструктура, сфера бытового обслуживания, общественной безопасности и т. д. Именно поэтому системы инженерной инфраструктуры стали одним из основных факторов экономического благополучия и стабильного развития современных городов.

Для коммунальных услуг, как обязательного общественного блага, присуща коллективная организация потребления в форме общих систем обслуживания. Характерное для коммунальных предприятий большое количество сетевых сооружений и их прямая привязка к потребителям услуг обуславливает неэффективность их предоставления несколькими предприятиями.

Составляющей эффективности ЖКГ является экономия от масштаба предоставленных услуг, которая объясняется спецификой технологических

условий производства, делает экономически и социально оправданным функционирование монопольно функционирующих субъектов хозяйствования в сфере ресурсообеспечения города.

Особенности хозяйствования предприятий, занимающихся ресурсообеспечением города, заключаются в следующем:

использование сложной инженерной инфраструктуры (сети, насосные станции, очистные сооружения);

неразрывность процессов производства, передачи и потребления ресурсов;

недопустимость перерывов в передаче ресурсов;

необходимость четкой взаимосвязи всех стадий производственного процесса;

невозможность компенсации неполученных в один период ресурсов за счет более интенсивного предоставления в другой период;

тесная зависимость потребности в мощностях, конкретных инженерных решений и организации производственного процесса от местных условий.

Кризис в сфере ЖКХ города, обусловленный многолетним недофинансированием, неэффективной тарифной политикой, предопределяющей дотационность отрасли, высокими затратами на оказание услуг, отсутствием экономических стимулов снижения затрат на услуги, неэффективной системой управления, неразвитостью конкурентной среды, высокой степенью износа основных фондов, значительными потерями ресурсов, серьезно отразился на деятельности локальных естественных монополистов в сфере ЖКХ.

Это коснулось, прежде всего, технического состояния сферы ресурсоснабжения, включая высокий уровень износа основных фондов, высокую аварийность, низкий коэффициент полезности действия систем и большие потери энергоносителей. Вместо планово-предупредительных ремонтов проводятся аварийно-восстановительные работы, имеют место массовые отключения в системах тепло- и водоснабжения. Неконтролируемый рост тарифов на ресурсы, вызвавший цепочку неплатежей между поставщиками и потребителями ресурсов, усугубил кризисное положение.

Преодоление общесистемного кризиса в ЖКХ неразрывно связано с решением комплекса стратегических задач, включая повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг, финансовое оздоровление, модернизацию инженерных сетей, сооружений и оборудования для повышения ресурсной эффективности производства и качества услуг [322]. Эти стратегические задачи стоят перед всеми составляющими отрасли, включая локальных естественных монополистов.

Руководствуясь стратегическими направлениями преодоления кризисных явлений в сфере ЖКХ, предприятия, занимающиеся ресурсообеспечением (локальные естественные монополисты города), разрабатывают собственные программы, которые в свою очередь включаются в годовые программы экономического и социального развития города.

Так, в частности, в г. Донецке действуют четыре предприятия, занимающиеся ресурсообеспечением в сфере ЖКХ, их характеристика представлена в табл.9.1.

Ежегодно предприятиями разрабатываются мероприятия по совершенствованию процесса хозяйствования, включая количественные критерии эффективности и ресурсное обеспечение. Однако реализация указанных планов сталкивается с серьезными препятствиями, обусловленными как общеэкономической ситуацией в сфере ЖКХ города, так функциональной неопределенностью деятельности локальных естественных монополий города, включая:

неопределенность в подчинении органам местного самоуправления, отраслевым управлениям и ведомствам, что препятствует их комплексному развитию;

наличие многоуровневой иерархической структуры управления, которая нарушает стратегическое единство управления, ослабляет роль управленческого аппарата;

отсутствие соответствия доходов населения и размера тарифов, что порождает льготы и субсидии вместо перехода на реальную стоимость услуг, ставит отрасль на предельный финансовый кризис;

сложность адаптации ЖКГ к рыночным условиям хозяйствования, построения рациональной структуры управления, в частности аппарату управления, связей, системы функционального обеспечения и оптимизации расходов;

отсутствие социально ориентированной стоимости услуг, неэффективное использование ограниченных ресурсов, неопределенность в источниках финансирования капитальных проектов лишает предприятия возможности планирования стратегического развития.

Ресурсоснабжающие предприятия ЖКХ города должны сформировать свойственный только им организационно-экономический механизм управления (в отличие от предложений корпоративного и процессно-ориентированного управления) [320-321]. Этот механизм не должен быть излишне ориентированным на финансовую результативность работы предприятий ЖКГ. Он должен учитывать, прежде всего, общественные интересы и благосостояние людей, достигать паритета социальной стоимости услуг и финансовой стабильности.

Построение эффективной системы управления ресурсоснабжающими предприятиями нуждается в совершенствовании законодательного регламентирования их функциональной определенности как естественных монополий в структуре национальной экономики на основе учета их экономической и социальной сущности, обеспечения адекватности организационно-экономического механизма и соответствия принципов хозяйственной деятельности условиям функционирования социально ориентированного сектора общественных услуг в рыночной среде.

Таблица 9.1

Цели функционирования и особенности организации деятельности ресурсообеспечивающих предприятий в сфере ЖКХ города [323]

Наименование предприятия	Цель функционирования	Особенности организации деятельности
1	2	3
КП «Донецкгорводоканал»	Формирование на территории города стабильного, высокоэффективного производственно-хозяйственного объединения, надежно обеспечивающего потребности населения и городского промышленного сектора в услугах водоснабжения и водоотвода необходимого качества	Имеет 9 производственных баз по обслуживанию сетей, территориально расположенных в административных районах города. Предприятие имеет на своем балансе 9 водопроводных узлов, 121 насосную станцию питьевого водоснабжения, 3123,63 км водопроводных сетей и 1404,2 км канализационных сетей, Донецкие очистительные сооружения, Авдотьиные очистительные сооружения, 17 канализационных насосных станций
ККП Донецкого горсовета «Донецкгортеплосеть»	Производство, транспортировка и распределение тепловой энергии между разными категориями потребителей тепла; обеспечение безаварийности работы котельных, тепловых пунктов и тепловых сетей	Имеет 9 тепловых районов, территориально расположенных в административных районах города, 5 цехов и производственные службы. На балансе предприятия находится 167 котельных, мощностью от 0,3 до 150 МВт, 103 тепловых пунктов и 5 станций смешивания. Длина тепловых сетей в двухтрубном исчислении составляет 901,2 км
КП «Теплосеть»	Производство, транспортировка и распределение тепловой энергии между разными категориями потребителей тепла; обеспечение безаварийной работы котельных, тепловых пунктов и тепловых сетей	Количество котельных, которые эксплуатируются предприятием, составляет 92 единицы, в том числе: 57 – газовых, 30 – угольных и 5 – электрических. Протяженность тепловых сетей составляет 153,95 км, в том числе протяженность сетей горячего водоснабжения – 8,39 км. Общая отопляемая площадь 1688,3 тыс.м ² , в т.ч. население – 1286,9 тыс.м ² , или 76,22 % от всей площади. Общая суммарная мощность – 249,566 Гкал/год. Предприятие отопляет 1515 жилых домов, 40 школ, 12 больниц, 28 детских заведений, 349 – других помещений

Продолжение табл.9.1

1	2	3
ОАО «Донецгоргаз»	Обеспечение безаварийной транспортировки природного газа промышленным, коммунально-бытовым предприятиям и снабжение природным газом населения и бюджетных организаций	Длина газовых сетей, которые находятся в эксплуатации, – 2751,5 км, в том числе газопроводы высокого давления – 211,7 км, среднего давления – 524,1 км, низкого давления – 1175,4 км., воды – 840,3 км. Всего 182 газораспределительных пунктов, в том числе: высокого давления 48 ед., среднего давления – 134 ед., ШРП–341ед.

Кроме того, особого внимания в сфере ресурсообеспечения коммунального хозяйства городов требует механизм управления инженерной инфраструктурой, что обусловлено объективными причинами необходимости устойчивой и надежной поддержки, эксплуатации и развития инженерных систем жизнеобеспечения, без чего невозможно удовлетворение потребности в воде, газе, тепловой и электрической энергии в условиях увеличения интенсивности использования объектов инженерной инфраструктуры и росте расходов, связанных с организацией бесперебойной работы сети коммуникаций. Указанные обстоятельства свидетельствуют о целесообразности разработки комплексной целевой программы развития ресурсоснабжающей сферы города.

Локальные программы развития отдельных инженерных систем (водо-, тепло-, электро- и газоснабжение) целесообразно включать в комплексную целевую программу развития инженерной инфраструктуры как составляющие. Такой подход позволит повысить эффективность использования бюджетных средств, обеспечить комплексность развития инженерной инфраструктуры города, наиболее полно удовлетворить потребности населения, а также городских предприятий и организаций в продукции и услугах, предоставляемых данной сферой коммунального хозяйства. Следует отметить, что существует ряд мер, не требующих ощутимых инвестиций и осуществляемых в системах управления, на предприятиях инженерной инфраструктуры за счет текущего финансирования. К ним можно отнести совершенствование договорных отношений по предоставлению инженерных услуг, тарифное регулирование и внедрение инструментов коммерческого расчета. Представляется целесообразным включение таких мероприятий в комплексную целевую программу развития инженерной инфраструктуры города и соответственно локальных программ развития отдельных инженерных систем, входящих в нее. Принятие и реализация комплексной программы развития инженерной инфраструктуры города будет способствовать решению стратегических задач, устойчивости систем жизнедеятельности и повышения качества уровня жизни населения.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Эффективность организации ресурсоснабжения в ЖКХ имеет принципиальное значение как для преодоления многочисленных трудноразрешимых проблем удовлетворения населения в коммунальных услугах в ближайшей перспективе, так и для повышения качества жизни – в отдаленной.

Проблема повышения эффективности работы городских коммунальных предприятий неразрывно связана с обеспечением их такими ресурсами, что осуществляется локальными естественными монополистами – предприятиями водо-, тепло-, газоснабжения. Используя преимущества своего монопольного положения, прежде всего, достаточно высокую устойчивость, они могут выработать стратегическую линию поведения на средне- и долгосрочную перспективу, одинаково приемлемую как для них самих, так и для потребителей их продукции и услуг.

Эффективность функционирования локальных естественных монополий во многом зависит от содержания принципов, методов и механизмов регулирования, их направленности на повышение качества услуг. Основная задача городского совета заключается в создании таких условий функционирования локальных естественных монополистов, которые обеспечивали бы реальные стимулы для роста эффективности основной деятельности.

9.4. Управление развитием города через знания

Стало традицией связывать проблемы социально-экономического развития городов с пробелами в законах, с нехваткой финансовых ресурсов либо несовершенством схем управления. Меньше внимания обращается на знаниевую составляющую городских процессов. Между тем за последнее столетие устройство города настолько усложнилось, что быть горожанином превратилось в настоящую науку. Однако её не найти в программах учебных заведений Украины. Каждый самостоятельно выстраивает свою версию города в рамках совместной с согражданами деятельности. Представления о городе формируются исходя из разных жизненных или профессиональных позиций, вследствие чего они оказываются в той или иной мере несопоставимыми. Одновременное следование разным логикам в организации городской практики снова и снова порождает проблемы жизнедеятельности городского коллектива, требующие синтетического видения города, однако их снова и снова объясняют недостаточным законодательным, финансовым и тому подобным обеспечением. Очевидно, эти проблемы должны рассматриваться не только в своём непосредственном качестве, но и в качестве своеобразной педагогической технологии.

Город-педагог требует опережающего целенаправленного формирования у граждан компетентностей горожан: во-первых, умения грамотно оценивать городские ситуации выбора и, во-вторых, способности продуктивной кооперации действий в решении ассоциированных с ними задач. Не случайно

специалисты разного профиля приходят к общему выводу о необходимости преподавания курса систематизированных знаний о городе – Общего градоведения. В России ввести его в программы подготовки экономистов и управленцев предложили Е.Г. Анимица и Н.Ю. Власова [324], в программы подготовки на всех уровнях образования – В.Л. Глазычев [325] и А.М. Лола [326], в программы подготовки градостроителей и архитекторов – Т. Ребайн [327]. Обучать всех будущих профессионалов умению адаптироваться к быстрому изменению положения на рынке труда в городе считает целесообразным В. Сааков [328]. Западным эквивалентом Общего градоведения является университетская учебная дисциплина Городская политика (Urban politics), "стаж" которой насчитывает уже полстолетия.

Пришло время очертить в первом приближении контуры концепции учебного интегративного градоведения в украинском варианте. Хотя это и предполагает экскурс в организацию учебного процесса, вопрос к ней не сводится. Тема обсуждается в контексте продвижения к городу знаний [329] как воплощению идеи общества знаний. В таком аспекте проектирование градоведческого образования является и проектированием будущего города.

Постановке образовательных задач для курса интегративного градоведения предшествовал анализ содержания преподаваемых в вузах Украины дисциплин, имеющих отношение к городской проблематике. Перечень дисциплин составили:

- Экономика города,
- Планирование социально-экономического развития города,
- Экономика и управление жилищно-коммунальным хозяйством,
- Экономика предприятия городского хозяйства,
- Управление городом,
- Муниципальное управление,
- Управление муниципальным хозяйством,
- Управление коммунальной собственностью,
- Муниципальные финансы,
- Муниципальное право,
- Территориальная организация управления,
- Теория градостроительства,
- Градостроительное планирование,
- Градостроительный кадастр,
- Земельная собственность и основы землепользования,
- Комплексное инженерное благоустройство городских территорий,
- Городской транспорт и дорожное хозяйство,
- Региональная экономика и развитие производительных сил,
- Геоурбанистика,
- География населения с основами демографии,
- Историческая урбанистика,
- Социология города,
- Экология города,

Безопасность жизнедеятельности,
Коммунальная гигиена,
Архитектура и эстетика города,
Ландшафтная архитектура города,
Психология восприятия городской среды,
Лингвистическое градоведение.

Каждая дисциплина обращена к одной из граней городского развития, а информацию из смежных областей городского знания использует в качестве "строительного материала" для себя, адаптируя к своим задачам. Дисциплины исходят из разных теоретических предпосылок. Содержание общих градоориентированных понятий, которыми они оперируют, отличается по объёму или по сути. Например, в ряде учебных предметов понятие «город» вообще не рассматривается, в некоторых содержится специфика предметной области. Роль общеобразовательных предметов по отдельным направлениям подготовки отведена Экономике города, Региональной экономике, Социологии города, Экологии города, Геоурбанистике, Муниципальному управлению, Безопасности жизнедеятельности. То есть на всех этапах учебно-методической работы последовательно проводится подход к той или иной сфере городского знания как самой ценной.

Каким образом разнонаправленные дисциплины градоведческого круга могут обрести общий научный и социокультурный контекст без сведения их к единственному дискурсу? Решение вопроса видится в выявлении знаний, в которых нуждаются все, и организации их средствами учебного процесса в актуальную картину города – внутренне согласованную гносеологическую целостность. Она станет универсальной предпосылкой осмысливания предметной подготовки, формирования индивидуальной картины профессиональной и повседневной деятельности в городской среде.

Выстраиваемый на такой основе курс градоведения будет включать хозяйственно-экономические, социально-политические, правовые, экологические, географические, этнографические, лингвистические, исторические, культурологические и другие общезначимые компоненты. Причём задача не в том, чтобы передать обучающимся некий стандартизированный набор информации, а в том, чтобы предоставить им возможность в оболочке предметных знаний "примерить на себя" существующие городские роли и стратегии поведения. Это позволит задать плюралистическое видение города, отвечающее его природе и необходимое для ведения конструктивного межпрофессионального и межкультурного диалога.

Фокусами междисциплинарного синтеза должны явиться учебные проекты, моделирующие процесс решения проблем организации жизнедеятельности городского коллектива. Приёмом, усиливающим интеграцию знаний и способствующим переходу их на уровень личностных убеждений, послужит привязка проектов к ситуации конкретного города. Общая работа учащихся над проектами поможет им понять, как город

становится продуктом совместного творчества горожан. Она сформирует у них умение программно-проектной деятельности, необходимое в условиях возникновения нестандартных межпрофессиональных задач городского уровня.

Образовательная стратегия курса интегративного градоведения заключается в ориентации обучающихся на коммуникацию, размышление, активное действие и сотрудничество. При этом значимыми оказываются не столько знания о городе сами по себе, сколько навыки их анализа и интерпретации, усвоение связанной с ними системы ценностей. Основу аксиологического компонента курса составляют принципы нравственного отношения к человеку и природе, равенства граждан в своих правах как горожан, сохранения культурного наследия в городах.

Смысловой центр интегративного градоведения – многомерная модель горожанина, способного выявлять городское содержание всякой социальной активности и реагировать на него надлежащим образом. И надо заметить, что гуманитарная направленность дисциплины превращает её, скорее, в "горожаниноведение". Итогом прохождения интегративного курса должно явиться достижение учащимися следующих надпредметных результатов:

- развитие критического, системного, прогностического мышления;
- понимание сетевого характера городских процессов, способность отдавать себе отчёт в синергетическом эффекте действий в городской среде;
- умение принимать обоснованные решения, связанные с выполнением той или иной городской роли (собственник жилья, предприниматель, городской советник, застройщик и др.), адекватно оценивая её значение в городской организации;
- умение ориентироваться в проблемных ситуациях, ассоциированных с жизнедеятельностью города, привлекая в нужных сочетаниях соответствующие элементы знаний.

Следуя логике такого подхода, программу курса интегративного градоведения для системы профессионального образования целесообразно разрабатывать с опорой на следующие темы:

1. Структура знания о городе. Ключевые концепты.
2. Системное представление города: институты, инфраструктуры, ресурсы городского развития, городские роли.
3. Профессиональная среда города. Основные ситуации на рынке труда.
4. Городские проблемы, конфликты, риски.
5. Городская политика: цели, задачи, методы и направления, субъекты политики.
6. Городская стратегия, городская программа, городской проект.

Экспериментальное введение курса в учебный процесс Донбасской национальной академии строительства и архитектуры (г. Макеевка) показало, что предложенные принципы его содержательного наполнения оправданы. Знакомство с данным спектром вопросов может как предшествовать изучению дисциплин специализации, так и завершать образование. Главное,

чтобы оно состоялось. Не исключается и вариант диффузного преподавания материала – путём тематического расширения существующих учебных предметов.

По своей сути интегративное градоведение является дисциплиной, которая не только сформирует у молодого человека компетентности "профессионального" (по выражению известного российского урбанолога В.Л. Глазычева) горожанина, но и "обучит городом", как оперировать предметными знаниями в повседневной жизни. С этой точки зрения оно должно быть также представлено на уровне допрофессиональной подготовки – в рамках формального среднего и неформального образования.

Удачный опыт "обучения городом" в средней школе, заслуживающий распространения в Украине, имеется в России, в частности, в Москве, Санкт-Петербурге, Красноярске. Например, в одном из лицеев Санкт-Петербурга параллельно с выполнением традиционного учебного плана проводится долговременная общешкольная игра "Наш город" [330]. Игра моделирует организацию управления и экономическую систему Санкт-Петербурга, другие городские структуры. Ежегодно в лицее избираются "губернатор", "дума", "суд", работают "правительство", "полиция"; введена школьная "валюта", действуют школьный "банк", "налоговая служба", "биржа труда", "фирмы", "Академия наук"; есть радио, многотиражная газета, выставочный центр, музей, экскурсионное бюро, почта, киноконцертный комплекс. Игра не исчерпывается имитацией. Она во многом представляет собой реальную практику градоустройства, но в масштабах школы. Так, в ходе предвыборных дебатов лицеисты-кандидаты предлагают и защищают собственные проекты развития школьного города. Лучший проект определяет сценарий следующего игрового цикла. Здесь обучение городом, способствуя синтезу знаний учащихся, венчает, можно сказать, среднее образование. Стоит добавить, что в США педагоги-новаторы вообще рассматривают "обучение городом" в качестве перспективного альтернативного формата допрофессиональной подготовки [331].

Интегративное градоведение привнесёт в учебные программы новый смысл, но этим его преобразовательный потенциал не исчерпывается. В силу своей направленности, оно объединит слушателей общим видением желаемого будущего города, поднимая образ города от состояния коммунальной неустроенности до уровня высокой идеи. А для Украины повышение престижа города может иметь особое значение.

Известно, что Киевская Русь, прародительница украинского государства, изумляла иноземцев многочисленными, влиятельными, красивыми и богатыми городами, отчего скандинавы называли её Гардарики – "Страна Городов". Выдающиеся памятники той городской культуры, сохранившиеся до настоящего времени, считаются национальными символами. Возродить былой, говоря современным языком, бренд государства, возвести в степень национального символа сегодняшние украинские города (а сёла превратить в города по уровню жизни) – таким может быть решение задачи выстраивания

идентичности Украины. Это стратегия, которая намечает понятную всем социально-экономическую перспективу, позволяет координировать усилия субъектов политических и экономических действий на основе общезначимых реальных ценностей.

В свете данной перспективы миссия программы интегративного градоведения выходит за пределы образовательной политики. Её смысл разворачивается по линии "компетентные горожане – процветающие города знаний – сильное государство". Поэтому правомерно ожидать, что внедрение программы на всех ступенях образования будет способствовать формированию целостного ментального пространства страны. А тем самым – становлению социально-экономического порядка в Украине на гуманистических началах.

Главным "продуктом" градоведческого образования явится не отдельный компетентный индивид, а сеть носителей практических градоориентированных знаний, своего рода "виртуальная корпорация горожан", обладающая интегральной компетентностью. У такой межпрофессиональной сети есть потенциал для превращения в межведомственного субъекта городского развития. И в этом свете учебное градоведение следует рассматривать как важнейший градообразующий фактор.

Принципы построения курса интегративного градоведения

Цель преподавания курса: формирование интеллектуальных, пространственных, технических умений, межпрофессиональных и межкультурных коммуникативных компетентностей граждан как горожан. Они должны научиться понимать исторический, социально-культурный и средовой контексты города, ориентироваться в нём, осознавать свою роль в городской организации, освоить приёмы действий в стандартных и нестандартных городских ситуациях.

Целевые аудитории: школьники, студенты вузов, слушатели систем повышения квалификации и дополнительного образования.

Особенностью построения практико-ориентированного курса является прежде всего то, что *лекции* не предполагают традиционного записывания. Студенты обеспечиваются конспектом и получают представление о теме очередной лекции заранее, готовят по ней вопросы. На лекции слушатели могут фиксировать только отдельные моменты, которые оказались трудными для понимания или недостаточно развернутыми в конспекте. Каждая лекция начинается с обсуждения подготовленных студентами вопросов, затем следуют вопросы лектора к аудитории и его комментарии относительно обсуждаемой темы. Форма лекций используется, главным образом, для того, чтобы сделать отчетливыми рамки, определяющие работу слушателей.

Обучение в курсе интегративного градоведения рассматривается не как процесс передачи некоторой суммы знаний и умений, а как процесс создания знаний в результате применения учащимися исследовательских методов. Эти знания своевременные и актуальные, позволяют решать реальные задачи в

условиях реального города.

Слушатели совместно с ведущим курса анализируют информацию о городских процессах, занимаются проектной деятельностью, получают собственный опыт и наполняют его личностным смыслом. Здесь теоретические знания о городе вместо цели становятся средством образовательного процесса. Знаниевая ориентация сменяется компетентностно-ориентированным градоведческим образованием, нацеленным на формирование следующих ключевых компетенций¹ горожан, которые корреспондируют с перечнем, предложенным Советом Европы для Европы [332, с.109-110]:

Изучать город:

уметь извлекать пользу из опыта жизни в городе;
организовывать взаимосвязь знаний о городе и упорядочивать их;
организовывать свои собственные приёмы изучения города;
предлагать решения городских проблем.

Искать информацию о городе:

запрашивать городские базы данных;
опрашивать окружение;
консультироваться у экспертов;
уметь работать с городскими документами.

Думать о городе:

организовывать взаимосвязь прошлых и настоящих городских событий;
критически относиться к тому или иному аспекту развития города;
уметь анализировать сложные городские ситуации;
занимать позицию в дискуссиях о городе и отстаивать своё мнение;
оценивать значение политического и экономического окружения города;
оценивать действия, влияющие на состояние городской среды;
понимать значение культурного наследия города.

Сотрудничать с другими горожанами и городскими организациями:

уметь работать в группе и вносить свой вклад в решение городских задач;

принимать ответственные решения в городских ситуациях выбора;
уметь договариваться, улаживать разногласия и конфликты с горожанами;
уметь разрабатывать городской проект и организовывать его выполнение.

Адаптироваться к городским изменениям:

уметь использовать новые технологии информации и коммуникации;
гибко реагировать на изменения социально-экономической ситуации в городе;
уметь находить новые возможности на городском рынке труда.

Сутью образовательного процесса в условиях компетентностного подхода становится создание учебных ситуаций и поддержка действий учащихся, которые могут привести к формированию той или иной

¹ Под ключевыми компетенциями понимаются универсальные и применимые в различных ситуациях способы деятельности, обеспечивающие ее эффективность и достижение поставленных целей.

градоведческой компетенции. В связи с этим материал курса структурируется по функциональному назначению.

Тематический блок 1. Структура знания о городе. Ключевые концепты.

Цель модуля – навигация в поле концептов и тем градоведения, освоение стартового словаря терминов, навыков оперирования ими в устной и письменной речи.

Примерный перечень рассматриваемых вопросов:

Основные теории возникновения города. Подходы к изучению города: географический, градостроительный, социологический, юридический, экономический, экологический. Город как композиция культурных текстов.

Стадии урбанизации. Урбанизационные процессы в Украине. Классификация и типология городов.

Тематический блок 2. Системное представление города: институты, инфраструктура, ресурсы городского развития, городские роли.

Цель модуля – ориентация в сферах городской экономики и права, формирование навыков свободного самоопределения в современной городской проблематике.

Примерный перечень рассматриваемых вопросов:

Город как сообщество сообществ. Человеческий потенциал города. Социальный капитал города. Трудовые ресурсы города. Культура городской жизни – нормы, ценности, образцы и правила.

Город как сложная система. Структура и назначение городских подсистем. Градообразующие функции. Градообслуживающие функции. Моногорода. Системы городов.

Организационно-управленческая структура города. Городское самоуправление. Устав города.

Экономика города. Социальное обслуживание. Местное хозяйство. Коммунальное хозяйство.

Городское благоустройство. Транспортная и инженерная инфраструктура. Планировка и архитектура города.

Тематический блок 3. Профессиональная среда города. Основные ситуации на рынке труда.

Цель модуля – ориентация в спектре возможностей построения профессиональной карьеры в городе.

Примерный перечень рассматриваемых вопросов:

Городские и ведомственные профессии. Предпринимательство.

Анализ городского рынка труда и квалификаций.

Учебные заведения профессионального образования.

Непрерывная профессиональная подготовка. Управление профессиональными знаниями.

Тематический блок 4. Городские проблемы, конфликты, риски.

Цель модуля – формирование навыков анализа типичных городских проблемных ситуаций и выбора траектории выхода из них.

Примерный перечень рассматриваемых вопросов:

Понятия "проблема", "конфликт", "инцидент".

Предпосылки возникновения проблем в сферах жизнеобеспечения города.

Проблемы влияния производственной деятельности на окружающую среду и окружающей городской среды на здоровье человека.

Переговоры как метод разрешения конфликтов.

Примеры решения городских проблем объединёнными усилиями горожан.

Тематический блок 5. Городская политика: цели, задачи, направления и методы, субъекты политики.

Цель модуля – ориентация в системе городских отношений, формирование городских политических компетенций.

Примерный перечень рассматриваемых вопросов:

Понятие городской политики. Политические роли и институты города. Гражданские инициативы. Общественные слушания.

Экономическая политика города. Реформирование бюджетной системы. Улучшение конкурентной среды и делового климата. Повышение инвестиционной привлекательности города.

Развитие градостроительства, рынков земли и недвижимости города. Градорегулирование.

Реформирование жилищно-коммунальной сферы города.

Реформирование системы социальной поддержки населения города.

Тематический блок 6. Городская стратегия, городская программа, городской проект.

Цель модуля – формирование компетенции в сфере управления городским развитием.

Примерный перечень рассматриваемых вопросов:

Понятие развития города. Технологии городского развития и основные типы деятельности, посредством которых они реализуются.

Городское стратегическое планирование. Организация разработки стратегии. Структура стратегического плана. Стратегические приоритеты и точки роста. Ресурсы стратегического развития. Стратегии развития украинских городов.

Генеральный план города. Проблемы реализации генеральных планов украинских городов.

Молодёжные варианты стратегий и проектов развития городов. Основы проектной деятельности.

Основными стратегиями развития градоведческих компетентностей учащихся видятся: проектное обучение, обучение при помощи ситуационных задач ("Case-study"), социальная практика. Целью учебного занятия при этом становится усвоение метода, а понятия, факты, научные закономерности привлекаются для пояснения его сущности. Преподаватель же выступает не в качестве носителя знаний и информации, но организатором деятельности слушателей, консультантом по коллективному решению поставленной задачи.

Городской портал знаний.

Идея интегративного градоведения – информационная поддержка индивидуальных экономических стратегий горожан для повышения эффективности хозяйственной деятельности городского сообщества в целом – за пределами учебных аудиторий может быть реализована посредством создания муниципального портала знаний. Портальная технология является средством обеспечения коммуникации субъектов городской экономики и структурирования больших массивов информации. Она позволяет информировать и осуществлять непрерывное пожизненное обучение населения для его адаптации к быстро меняющимся экономическим условиям, активизации профессиональной мобильности, реализации инновационного потенциала и улучшения качества жизни.

Организовывать информационное пространство многофункционального веб-портала следует, используя существующие веб-ресурсы, привлекая к сотрудничеству широкий круг учреждений.

Главным содержательным ориентиром при этом служат информационные потребности основных групп потребителей городской информации: субъектов хозяйствования, граждан, инвесторов, служащих городской администрации, туристов. Они определяют "вертикальную" структуру портала. То есть каждый выделенный тип потребителей должен получить на портале отдельную точку доступа к отобранному под его запросы набору информационных ресурсов и сервисов. Далее в пределах каждого такого информационного блока решается задача тематизации материалов – выстраивается "горизонтальная" структура.

Следует заметить, что принцип тематизации информации в соответствии с подведомственностью управлениям городского совета, реализованный на большинстве украинских муниципальных сайтов, не является достаточным с точки зрения удовлетворения интересов граждан и организаций.

Его альтернативой служит проблемно-ориентированная организация доступа к знаниям. Она позволяет предвидеть проблемные ситуации и их последствия, предупреждать появление, грамотно разрешать в случае возникновения.

Кроме того, деятельность горожан, значимую для городской экономики, можно описать по аналогии с бизнес-процессами, используя понятия-образы "жизненный эпизод" и "бизнес-ситуация". Стандартная бизнес-ситуация для субъекта хозяйствования (например, выбор места расположения объекта) и социально значимый жизненный эпизод для гражданина (например, легализация самовольно возведенного строения) связаны с получением информации и нескольких государственных и муниципальных услуг в различных организациях. Минимизировать издержки получателя услуг позволяет "сценарий" (формализованное описание последовательности действий), который интегрирует в единое функциональное целое совокупность ведомственных операций и процедур по разрешению бизнес-ситуации или жизненного эпизода. Портальная технология даёт возможность

реализовать "сценарий" в электронной форме, начиная с публикации информации о комплексной услуге и заканчивая её оказанием и оплатой.

Представляется, что именно сценарирование проблемных ситуаций, стандартных бизнес-ситуаций и жизненных эпизодов должно стать принципом содержательного наполнения городского портала "по горизонтали".

Примерную структуру портала целесообразно зафиксировать локальным нормативным актом, где должны быть установлены требования к содержанию информационных ресурсов портала и организации работ по его созданию и функционированию.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что знания горожан, выступающих в разных экономических ролях, являются важным нематериальным активом муниципального хозяйства. Они должны стать практикой городского самоуправления. Это будет способствовать активизации инновационных процессов в городской экономике.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Современные процессы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Украине, в том числе и в городах, привлекают к себе самое пристальное внимание. Это связано с тем, что городское самоуправление изначально служило фундаментом системы народовластия, базовым уровнем демократии, на котором решались и решаются до сих пор насущные, наиболее близкие и понятные населению проблемы. К тому же этот уровень самоуправления является одним из самых доступных для членов их территориальных громад. Более того, опыт развитых государств мира убедительно свидетельствует о том, что именно городское самоуправление создает необходимые условия для жизнедеятельности их городских обществ, выступает в качестве важного механизма обеспечения единства страны и целостности государства.

Как известно, фундаментальные основы современного самоуправления составляют общепризнанные принципы международной демократии. Они нашли отражение в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 году. В соответствии с указанными принципами самоуправление обеспечивается несколькими путями. Либо благодаря самостоятельному решению гражданами вопросов местного значения через избираемые ими органы самоуправления, либо путем выполнения этими органами решений вышестоящих органов государственной власти, которые приняты в пределах их компетенции, учитывают интересы жителей, подкреплены соответствующими материальными и финансовыми ресурсами для данного уровня самоуправления. Очевидно, что в Украине в целом создана институциональная основа деятельности местного самоуправления на уровне города. Тем не менее сохраняется ряд проблем. Так, серьезным препятствием на пути развития городского самоуправления является отсутствие у большинства украинских городов достаточно «внушительного» позитивного опыта реализации идей и принципов самоуправления, который как раз и обеспечивается умелым *хозяйствованием и управлением*, направленных на принятие эффективных решений по поводу вопросов местного (городского) значения; комплексного социально-экономического развития городской территории; профессионального управления коммунальной собственностью (коммунальными ресурсами) города. По сути, хозяйствование в украинских городах не стало еще тем системным процессом, который бы обеспечивал с помощью методов и инструментов воздействия на участников хозяйственной деятельности города реализацию городской политики развития.

Отраженные в данной монографии результаты проведенного исследования и разработанные научно-методические рекомендации были получены на основе анализа широкого круга задач, направленных на решение экономико-правовых проблем хозяйствования города. В ходе исследования обосновано, что достижение необходимого уровня хозяйствования города возможно лишь на основе использования соответствующих теоретических и методологических положений как экономического, так и правового характера.

При этом следует признать то, что возникающие ситуации и динамика происходящих на уровне города процессов хозяйствования могут иметь определенные отличия и особенности по сравнению с ходом преобразований в хозяйственной сфере на макро- и микроэкономическом уровнях.

Важно отметить, что экономические процессы и адекватные им механизмы хозяйствования приобретают особую сложность в условиях крупного города. Существующие проблемы в городской хозяйственной сфере связаны, прежде всего, с тем, что крупные города, обладая высоким хозяйственным потенциалом, не в полной мере его используют, что в свою очередь приводит к снижению налоговых поступлений в городской бюджет, росту числа убыточных предприятий, снижению уровня занятости и качества жизни городского населения. Указанное обостряет проблемы, связанные с недостаточным финансированием процесса хозяйствования, с одной стороны, и высокой затратностью в сфере ЖКХ города, с другой стороны, а также использованием неадекватных условиям коммерциализации деятельности коммунальных предприятий форм и методов хозяйствования. Перечисленные проблемы невозможно решить без совершенствования процесса хозяйствования города и его составляющих, что предполагает использование теоретико-методологического обеспечения, которое позволяет обосновать указанные изменения экономического и правового характера.

Вместе с тем развитие теоретико-методологических основ процесса хозяйствования города определило его специфические особенности, которые не позволяют ему осуществлять процесс хозяйствования в аспектах, предусмотренных экономической теорией, включая выполнение функций владельца экономических ресурсов, распоряжения ограниченным количеством экономических ресурсов, а также организацию процесса производства, способствующую достижению определенной цели. Это связано с тем, что собственник коммунальных ресурсов – территориальная громада города – принимает участие в процессе хозяйствования опосредствовано через органы местного самоуправления, а также неоднородным составом коммунальных ресурсов города, в которые входят как рентообразующие ресурсы (земля и нежилая недвижимость), так и производственные ресурсы коммунальных коммерческих предприятий. Выявленные особенности процесса городского хозяйствования необходимо учитывать при разработке соответствующей концепции хозяйствования города и механизмов ее реализации.

В монографии также показано, что город как участник отношений в сфере хозяйствования через систему органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики реализует хозяйственную компетенцию и осуществляет полномочия собственника объектов права коммунальной собственности. Тем самым он обеспечивает соблюдение публичного хозяйственного интереса территориальной громады как условия ее существования и развития. С этой точки зрения необходимо признать город субъектом права коммунальной собственности, что позволит разграничить полномочия органов местного самоуправления города по объектам, которые

подпадают под различный правовой режим, а именно: органы местного самоуправления должны осуществлять полномочия собственника от имени и в интересах города по объектам права коммунальной собственности, а по объектам права собственности украинского народа – полномочия территориальной громады города (как составляющей народа).

Немаловажный вопрос об эффективности хозяйствования города в целом предложено решать посредством определения соотношения между результатами и затратами задействованных ресурсов. Во многом эффективность хозяйствования зависит от форм и методов, используемых в хозяйственном обороте. В конечном счете формы и методы позволяют обосновывать, принимать и реализовывать хозяйственные решения по использованию как рентообразующих коммунальных ресурсов города, в состав которых входят земля и нежилая недвижимость, так и производственных ресурсов коммунальных коммерческих предприятий. Для формирования решений, направленных на повышение эффективности форм и методов хозяйствования города, целесообразно использовать три базовые модели, учитывающие особенности структуры коммунальных ресурсов. Так, для рентообразующих ресурсов предложена модель формирования структуры объектов недвижимости, которая обеспечивает максимизацию получения рентного дохода от аренды. Для повышения эффективности хозяйствования коммунальных предприятий целесообразнее всего использовать модель оптимального соотношения ресурсоотдачи, устойчивости и безопасности деятельности на основе использования матрицы «эффективность-результативность», а также методику выбора оптимальной организационной структуры управления при децентрализации выполнения производственных функций. Указанные модели адаптируются для обоснования конкретных программ и проектов, направленных на обеспечение реализации концепции хозяйствования города.

Что касается такой сферы городских хозяйственных отношений, которая существует между коммунальными предприятиями и органами местного самоуправления, то в монографии обоснована целесообразность использования проектного стиля управления. Инструменты проектного управления способны обеспечить достаточный уровень управляемости сферы ЖКХ, особенно в условиях применения форм государственно-частного партнерства, поддержать самостоятельность руководства предприятий ЖКХ в принятии оперативных и тактических решений при сохранении инфраструктуры естественных монополий в коммунальной собственности города. Эффективность отношений в сфере обслуживания многоквартирного жилья может быть обеспечена за счет четкого правового регулирования, активной определяющей участия в них государственных органов и органов местного самоуправления. Процесс создания ОСМД необходимо сопровождать финансовой поддержкой из государственного фонда для осуществления капитального ремонта зданий. С целью воздействия на рынок жилищных услуг целесообразно создавать благоприятные условия

хозяйствования предприятиям коммунальной формы собственности, занимающимся ремонтом и обслуживанием жилых домов.

Составной частью данной монографической работы стало рассмотрение системы управления градоведческой информацией как необходимого ресурса развития города. Усиливающийся разрыв между профессиональным подходом к ведению коммунального хозяйства и реальной практикой пассивного потребления коммунальных услуг населением, отсутствие или ограниченность знаний жителей про город ограничивает их возможности влиять на эффективность работы коммунальных служб и органов местного самоуправления. В монографии обоснована модель градоведческой компетенции граждан, которая создает предпосылки формирования так называемой "виртуальной корпорации горожан", обладающей интегральной компетентностью. Также предложен неординарный подход к преподаванию дисциплин всего градоведческого толка. Для этого разработан проект программы курса интегративного градоведения и его компонентный состав, а также методы информационной поддержки градоведческого образования путем интегрирования в них порталных технологий. Интегративное учебное градоведение должно стать составной частью теории города, а принцип управления через знания – практикой местного самоуправления и способствовать активизации инновационных процессов в городском управлении и хозяйствовании.

В монографии рассмотрены иные практические аспекты реализации экономико-правовых основ хозяйствования города. Прежде всего, это процессы регулирования пространственного развития, внедрения новых форм хозяйствования в экономику города, планирование и финансирование развития города, управление коммунальными ресурсами, а также проблемы тарифообразования и тарифорегулирования коммунальных предприятий.

Представленные в монографии результаты исследования проблем теории и практики хозяйствования города, включая теоретико-методологические аспекты хозяйствования города, положения о городе как участнике отношений в сфере хозяйствования и развитие правовой регламентации указанной отрасли городских хозяйственных отношений, выбор эффективных форм и методов хозяйствования города, разработку основ хозяйствования в сфере жилищно-коммунального хозяйства города, а также совершенствование системы управления градоведческой информацией, позволили обосновать концепцию хозяйствования города и определить экономико-правовые механизмы ее реализации, направленные на решение задач экономического и социального развития города и повышение качества жизни его территориальной громады.

ЛИТЕРАТУРА

1. Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bigword.h11.ru>.
2. Ресин В.И. Развитие больших городов в условиях переходной экономики (системный подход) / В.И.Ресин, Ю.С.Попков. – М.:ИСА РАН-М.;Эдиториал УРСС, 2000.– 328 с.
3. Управление развитием города (экономико-правовые аспекты) / под ред. В.К. Мамутова, В.В. Финагина, А.М. Серебрякова и др. – К.: Наук. думка, 1986. – 207 с.
4. Mc Donald J.F. Fundamentals of urban economics. – Upper Saddle River (N.J.). – New York, 1997. – 545 p.
5. Форрестер Дж. Динамика развития города/ Дж. Форрестер. – М.: Прогресс, 1994. – 386с.
6. Проблемы стратегического развития города: теория и практика: моногр. /С.В.Богачев, А.А.Лукьянченко,М.В.Мельникова и др.; Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, Изд-во «Вебер» (Донецкое отделение), 2009. – 270 с.
7. Гутнов Э. Город как объект системного исследования / Э.Гутнов // Системные исследования. Ежегодник. – М.: Наука, 1977.– С.212-246.
8. Социально-экономическое развитие городов промышленного региона / В.Н.Амитан, В.В.Финагин, А.А.Лукьянченко и др. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, ООО "Юго-Восток, Лтд", 2002.– 254 с.
9. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Д.С. Львов, А.Г. Гранберг, С.С. Обозов и др. – М.: Экономика, 2004. – 603с.
10. Осипов Ю.М. Экономическое хозяйствование /Ю.М.Осипов// Философия хозяйства. Альманах центра общественных наук и экономического факультета МГУ. – 2007. – № 4 (52). – С. 225 – 233.
11. Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т.1 / за ред. С.В.Мочерного. – К.: Вид. центр «Академія», 2000. – 864 с.
12. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – №18; № 19-20; № 21 – 22. – Ст.144.
13. Воронин А.Г. Муниципальное управление и хозяйствование: проблемы теории и практики /А.Г.Воронин – М.: Финансы и статистика, 2004. – 176 с.
14. Экономика муниципальных образований / под общ. ред. проф. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005. – 544 с.
15. Занадворов В.С. Экономика города / В.С.Занадворов, С.В.Занадворова – М.:ИКЦ „Академкнига”, 2003. – 272 с.
16. 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.
17. Буряк П.И. Основы экономики крупного города / П.И.Буряк.– М.:

- Экономика, 2009.–647 с.
18. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б.Зотова.– СПб.:Питер, 2008. – 512 с.
 19. Макаров В. Конкуренция между муниципалитетами – дополнительный фактор экономического роста / В. Макаров // Проблемы теории и практики управления.–2003. – № 4. – С. 27–28.
 20. Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. – 384 с.
 21. Федченко А. Логіка ефективності / А. Федченко // Віче. – 2004. – № 12. – С. 28–29.
 22. Місцеве самоврядування : 10 років незалежності України. – 2–е вид, стереотип. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 431 с.
 23. Лютий М. Проблеми місцевого самоврядування у Польщі / М. Лютий // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні : матеріали міжнар. конф. (Донецьк, 28–29 верес. 2001 р.). – Донецьк : ІСПД НАН України, 2001. – С. 23–25.
 24. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / под ред. М.В. Микитенко/ В.С.Фатеев. – Мн. : Навука і тэхніка, 1994. – 213 с.
 25. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання / В.С. Щербина // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 111–117.
 26. Замойский И.Е. Обеспечение договорных обязательств на предприятии / И.Е. Замойский. – М. : Юрид. лит., 1982. – 112 с.
 27. Беяневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірнього права : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.А. Беяневич; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 506 с.
 28. Филиппова И.В. Влияние работы приватизированных предприятий г. Киева на экономику / И.В. Филиппова // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2006. – № 8. – С. 47–49.
 29. Дармовщини не будет // Голос України.–2006.– 27 сент. (№ 179). – С. 2.
 30. Устименко В.А. О некоторых аспектах формирования и использования коммунальной собственности города / В.А. Устименко // Актуальные проблемы стабилизации и развития экономики: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк, 1999. – С. 221–231.
 31. Корогодін І. Т. Економічні відносини, механізм господарювання і економічна політика: методологія аналізу їх взаємодії / І. Т. Корогодін // Економічне відродження

- России. – 2006. – №3. – 50–55.
32. Кульман А. Экономические механизмы: пер. с фр. /общ. ред. Н.И. Хрусталева / А.Кульман. – М.: АО Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1993. – 192с.
 33. Механизм хозяйствования предприятий и объединений трансформационной экономики: моногр. /НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2007.– 527 с.
 34. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш.Лозовский, Е.Б. Стародубцева – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479с.
 35. Баранников А.Ф. Методы диагностики и определения эффективности организационных систем: учеб. пособие / А.Ф.Баранников. – М.: ГУУ, 1999.– 119 с.
 36. Фомин П.А. Оценка эффективности использования финансов на предприятии /П.А.Фомин.– М.: Центр экономики, 2008. – С.6–22.
 37. Царев В.В. Оценка экономической эффективности предприятия / В.В.Царев // Финансы Украины.–2009.–№9. – С.17–23.
 38. Мельникова М.В. Экономические методы развития хозяйственных комплексов города: моногр. / М.В.Мельникова /НАН Украины. ИЭПИ. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 266 с.
 39. 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. / под ред. О.В. Голосова. – М.: Финансовая академия, 2002. – С. 34 – 38.
 40. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів: моногр. / Б.М.Данилишин, М.А.Хвесик, М.Х.Корецький та ін. – Донецьк: ТОВ „Юго-Восток, Лтд”, 2008, – 351 с.
 41. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы: моногр./ С.В. Богачев, М.В.Мельникова, А.А. Лукьянченко и др. /НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2006. – 381 с.
 42. Монахов А.В. Математические методы анализа экономики / А.В.Монахов. – СПб.: Питер, 2002. – 176 с.
 43. Брянцев И.В. Экономическая устойчивость предприятий / И.В.Брянцев. – М., 2003. – 210 с.
 44. Чандлер А. Стратегия и структура / А.Чандлер / пер. с англ. – М.: Маркетинг, 2001.– 312 с.
 45. Тренев Н.Н. Предприятие и его структура: Диагностика. Управление. Оздоровление /Н.Н.Тренев. – М.: ПРИОР, 2002. – 240 с.
 46. Соколова О.А. Научно-методические основы формирования стратегии развития системы теплоснабжения /О.А.Соколова, В.М.Каравайков // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки.–2009.– №1.– С. 347–352.

47. Ойхман Е.Г. Реинжиниринг бизнеса: реинжиниринг организаций и информационные технологии / Е.Г.Ойхман, Э.В.Попов. – М.: Финансы и статистика, 1997.–345 с.
48. Кравченко В.Ф. Организационный инжиниринг /В.Ф.Кравченко, Е.Ф.Кравченко, П.В.Забелин. – М.: ПРИОР,1999. – 256 с.
49. Федорова Н.Н. Организационная структура управления предприятием /Н.Н.Федорова. – М.:КноРус, 2003. – 256 с.
50. Гританс А.М.Организационное проектирование и реструктуризация (реинжиниринг) предприятий и холдингов: практ.пособие. – 2-е изд. доп./А.М.Гританс.– М.: Волтерс Клувер, 2008.–224 с.
51. Берсуцкий Я.Г. Принятие решений в управлении экономическими объектами: методы и модели / Я.Г.Берсуцкий, Н.Н.Лева, А.Я.Берсуцкий. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2002. – 276 с.
52. Мартемьянов Ю.Ф. Экспертные методы принятия решений / Ю.Ф.Мартемьянов, Т.Я.Лазарева. – Тамбов: Изд-во Тамбовского гос.тех. ун-та, 2010.– 80 с.
53. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий / Т.Саати. – М.: Радио и связь,1993. – 268 с.
54. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // minregion.gov.ua.
55. Лютая А. Десять дискуссионных моментов реформирования ЖКХ / А. Лютая // Зеркало недели. – 2007. – № 3 (632) 27 янв. – 2 февр. – С. 1, 8.
56. Трахтенберг И. Манифест медицинских перемен Раисы Богатыревой / И.Трахтенберг, Ю.Виленский // 2000. – 2012. – №7(594). – 17-23 февр.
57. О’Салливан. Экономика города /О’Салливан. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 706 с.
58. Волкова Н.Н. Индустриальные кластеры США / Н.Н.Волкова, Т.В.Сахно // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2007.– №1. – С.51 –68.
59. Котов А.Д. Зарубежный опыт реформирования водного коммунального хозяйства /А.Д.Котов // ЭКО. – 2008. – №11. – С. 90 – 105.
60. Романюк О.І. Альтернативи соціальному діалогу – немає / О.І.Романюк // Міське господарство України.– 2007.– № 2.– С.14–20.
61. Калинушкин В.П. Как увидеть тепло / В.П.Калинушкин // Энергия: экономика, техника, экология. – 2005. – №10. –С. 42 – 46.
62. Ромейко В.С. Самое слабое звено экономики ЖКХ России / В.С.Ромейко // Энергия: экономика, техника, экология. – 2003. – №4. – С.24–26.
63. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К.:

- НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
64. Пацера Н. Истина в трубе / Н.Пацера // Міське господарство України. – 2006. – №3. – С.37.
 65. Про житлово-комунальні послуги: Закон України № 1875-IV від 24 червня 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 144. – 3 серп.
 66. Мишутин С. ЖКХ не имеет границ / С.Мишутин // Міське господарство України. – 2006. – №4. – С. 35-36.
 67. Степаненко В. Шляхи до енергоефективності / В.Степаненко // Міське господарство України. – 2011. – №3. – С.4-5.
 68. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України № 2866-III від 29.11.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 78.
 69. Дацюк Л. ОСББ чи ЖЕКИ / Л.Дацюк // Міське господарство України. – 2011. – №4. – С. 41.
 70. 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.
 71. Міжнародний досвід: варто повчитися // Міське господарство України. – 2011. – №3. – С.15.
 72. Шаврук С.В. Инновационная составляющая в системе подготовки эффективного руководителя / С.В.Шаврук, М.В.Петрович// Экономика и управление. – 2010. – №2. – С.17-20.
 73. Качур П. Отрасль ЖКХ ждет системных изменений / П.Качур // Міське господарство України. – 2006. – №2. – С. 2 – 6.
 74. Зеккер Ф. Ю. Руководящие идеи и источники энергетического хозяйственного права /Ф. Ю. Зеккер // Энергетика и право – М.: Юрист, 2008. – С.233–244.
 75. Норекиян М. Водоснабжение: государство и/или рынок / М. Норекиян // Энергия: экономика, техника, экология. – 2007. – №7. – С. 30-39.
 76. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України/ [наук.ред. В.К. Мамутов]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
 77. Кавиршина В.А. К вопросу о минимизации тарифов на жилищно-коммунальные услуги / А.А.Кавиршина // Вісник Інституту економіко-правових досліджень НАН України. – 2011. – № 2. – С. 91-98.
 78. Белицкая А. Правовое положение субъектов государственно-частного партнерства / А. Белицкая // Право и экономика. – 2010. – №7.– С.66-70.
 79. Сафаров Г.Г. Государственное регулирование тарифов естественных монополий в энергетической отрасли / Г.Г. Сафаров, В.А. Гончаров // Экономика и управление. – 2006. – № 1 (22). – С. 105 – 109.
 80. Богачов С.В. Особливості сучасного тарифоутворення на послуги

- ЖКГ в Україні / С.В. Богачов, Є.С.Жданко // Економіка України. – 2010. – № 11. – С. 26 – 34.
81. Адамов Б. І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст : моногр. / Б. І. Адамов. – К. : Грот, 1998. – 216 с.
 82. Блэр А. Р. Стратегия большого города : моногр./ А. Р. Блэр. – М.: Московская школа политических исследований, 2004. – 456 с.
 83. Вакуленко В. Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міста / В. Вакуленко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 4-6. – С. 92-95.
 84. Васильева З.А. Стратегическое развитие территорий: методологические подходы и инструментарий: моногр./ З.А. Васильева, Т.П. Лихачёва, И.В. Филимоненко. – Красноярск : ИПЦ КГТУ, 2005. – 272 с.
 85. Стратегическое управление: регион, город, предприятие: моногр. / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Екоршина; ООИ РАН "НИМБ". – М. : Экономика, 2004. – 605 с.
 86. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике : опыт городов России / [под общ. ред. С. А. Васильева]. – СПб.: ГП МЦСЭИ "Леонтьевский центр", 2003. – 367 с.
 87. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень : теорія, методологія, практика: моногр. /А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. – Тернопіль: Економічна думка, 2007.– 476 с.
 88. Соколов М. Из зарубежной практики разработки стратегических планов развития крупных городов / М. Соколов // Российский экономический журнал. – 2010. – № 2. – С. 107–110.
 89. Стратегия социально-экономического развития города Донецка на период до 2020 года: моногр./ А.А. Лукьянченко, Г.А. Гришин, А.И. Амоша и др.; НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти; Донецкий городской совет. – Донецк, 2008. – 308 с.
 90. Узагальнений звіт про хід виконання заходів регіональних програм підтримки малого підприємництва на 2009-2010 роки (за підсумками 2009 року) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua>.
 91. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: навч. посіб. / Ю.П. Шаров. – К.: УАДУ, 1996. – 88 с.
 92. Нерета О Стратегічне планування соціально-економічного розвитку малих міст / О. Нерета // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1–3. – С. 169–176.
 93. Дробенко Г.О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад: метод. посіб. / О. Г. Дробенко, Р.П. Брусак, Ю.І. Свірський. – Львів: СПОЛОМ, 2001. – 117 с.

94. Вакуленко В.М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посіб. / В.М. Вакуленко, В.В. Мамонова, Ю.П. Шаров. – Ужгород: Патент, 2004. – 198 с.
95. Карий О.І. Стратегічне планування та інвестиційна політика територіальних громад: навч.-методич. посіб. для слухачів дистанційного курсу / О.І.Карий, Ю.В.Зима. – К.: Асоціація міст України та громад, 2007. – 142 с. – (Серія «Навчальних програм для працівників місцевого самоврядування» у 20 кн., кн. 17 [за заг. ред. М.В.Пітцика]).
96. Бойко-Бойчук О. Міста України: стратегічне планування розвитку / О.Бойко-Бойчук // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку; наук. ред. М.Пухтинський.– К.:Атіка-Н, 2003.– С.332 – 345.
97. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: моногр. / за заг. ред. А.Ф. Мельник .– Тернопіль: ТНЕУ, Економічна думка, 2009. –528 с.
98. Жихаревич Б. Основы стратегического планирования экономического развития города / Б. Жихаревич // Евроград. – 1996. – №7. – С. 30.
99. Белкина Т.Д. Управление реализацией стратегических планов городского развития / Т.Д.Белкина // Проблемы прогнозирования. – 2008 . – № 1. – С.92–107.
100. Богавеева Р. Стратегическое планирование развития крупных городов: основные принципы / Р.Богавеева // Проблемы теории и практики управления . – 2010. – № 5. –С. 73.– 79.
101. Ореховский П. Моделирование, прогнозирование и планирование развития муниципального образования / П.Ореховский // Муниципальная экономика. – 2000. – № 4. – С. 24-31.
102. Стратегическое планирование развития города: Зарубежный опыт 80-90 гг.: пробл.-темат. сб. / под ред. Л. Капранова, С. Зарецкой. – М., 1999. – 168 с.
103. Панухник О.В. Розробка та реалізація стратегії розвитку міста / О.В.Панухник // Вісник Донецького національного університету. Серія В: Економіка і право; спецвипуск. – 2006. – Т.2.– С.193-200.
104. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации / под ред. В.Е.Рохчина, С.Ф.Жилкина. – СПб.: ИСЭП РАН, 1999. – 183 с.
105. Прокопенко О.Ю. Ефективна модель стратегічного підходу до управління місцевим соціально-економічним розвитком / О.Ю.Прокопенко // Економіка і регіон. – 2008. – № 4(19). –С.12-16.
106. Мельник А.Ф. Стратегічне планування в системі інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку України / А.Ф.Мельник, Л.А.Лаврів // Вісник економічної науки України. – 2008. – №1. – С.74 – 83.
107. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і

- соціального розвитку України: закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст.195.
108. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: затверджено наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224: Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/ aws/main.cgi>.
 109. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р //Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2692.
 110. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко.– К.: НІОС, 2000. –384 с.
 111. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: моногр./ О.А. Музика. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.
 112. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр./ І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006 .– 432 с.
 113. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: моногр./ Ц.Г. Огонь. – К : КНТЕУ, 2003. – 580с.
 114. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я. Чугунов . – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
 115. Бюджетний кодекс України: закон від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України . – 2010.– № 59. –Ст.2047.
 116. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності. – К.: НІСД , 2010. – 80 с.
 117. Фінансовий стан міст 2008 р.: інформаційно-аналітичні матеріали.– К.: Асоціація міст України та громад; Асоціація фінансистів України, 2009. – 99 с.
 118. 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.
 119. 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 РФ. – Режим доступа:http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2010_god.pdf.
 120. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [І.Ф.Щербіна, А.Ю.Рудик, В.В.Зубенко та ін.]; ІБСЕД. Проект

- «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
121. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (зі змін. та допов.).
 122. Адамов Б.І. Комунальна власність як економічна основа місцевого самоврядування / Б.І. Адамов // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні: матеріали міжнар. конф. (Донецьк, 28–29 верес. 2001 р.). – Донецьк : ІЕПД НАН України, 2001. – С. 11–17.
 123. Пересунько С.І. Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи) / С.І. Пересунько. – Кіровоград: Єлисавет, 1998. – 272 с.
 124. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – (зі змін. та допов.).
 125. Городские системы промышленного региона (теория и практика развития): моногр. / В.Н. Амитан, А.А. Лукьянченко, Ю.Д. Денисов и др. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2004. – 348 с.
 126. Устименко В.А. Собственность территориальной громады города (хозяйственно-правовые аспекты) : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право» / В.А. Устименко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк, 2007. – 596 с.
 127. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: моногр. / Р.А. Джабраїлов; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. – 455 с.
 128. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. – (зі змін. та допов.).
 129. Иванова В.Н. Технологии муниципального управления: учеб. пособие / В.Н. Иванов, Ю.Н. Гузов, Т.И. Безденежных. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 396 с.
 130. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 336 с.
 131. Мартемьянов В.С. Разгосударствление? Приватизация /В.С. Мартемьянов// Государство и право. – 1992.– № 5.– С. 43–50.
 132. Дятленко Н.Н. Публичные предприятия в хозяйственном праве Австрии / Н.Н. Дятленко // Проблеми господарського права і методика його викладання : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень; редкол.: Мамутов В.К. (відп. ред.) та ін. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2006. – С. 103–116.
 133. Апанасенко К. Особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств / К. Апанасенко // Підприємництво,

- господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 78–81.
134. Винар Л. Правовий режим майна юридичних осіб публічного права / Л. Винар // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 8. – С. 7–9.
 135. Беренштейн И.В. Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации / И.В. Беренштейн // Предпринимательское право. – 2006. – № 4. – С. 28–36.
 136. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления / Д.В. Петров. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. – 359 с.
 137. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов / Ин-т «Открытое о-во»; ред. совет: В.И. Бахмин и др. / Л.И. Якобсон. – М.: Аспект-Пресс, 1996. – 318 с.
 138. Фурнье Ж. Предприятия публичного сектора в странах Европейского Союза / Ж. Фурнье. – М.: Б.и., 2001. – 185 с.
 139. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: моногр. / В.А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.
 140. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством: учеб. пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М.: Знание, 1998. – 245 с.
 141. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 96–107.
 142. Муниципальная собственность и сфера общественных услуг. Проблемы приватизации: обзор / под ред. Г.В. Семеко. – М.: ИНИОН, 1994. – 34 с.
 143. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні: моногр. / Л.А. Музика. – К.: Атіка, 2006. – 228 с.
 144. Манько Н. Очистить Запорожье помогут немцы / Н. Манько // Голос Украины. – 2007. – 14 сент. (№ 164). – С. 5.
 145. Ухвала господарського суду Харківської області від 09.12.2008 р. про порушення провадження по справі про банкрутство Орільського комунального господарства // Голос України. – 2009. – 16 янв. (№ 6). – С. 23.
 146. Постанова господарського суду Кіровоградської області від 24.12.2008 р. про визнання банкрутом та відкритті ліквідаційної процедури щодо комунального підприємства «Комунальник» // Голос України. – 2009. – 23 янв. (№ 11). – С. 11.
 147. Постанова господарського суду Дніпропетровської області від 12.05.2009 р. про визнання банкрутом та відкритті ліквідаційної процедури щодо комунального підприємства громадського харчування «Світанок» // Голос України. – 2009. – 4 юнія (№ 102). – С. 31.
 148. Джабраїлов Р.А. Банкрутство комунальних підприємств: удосконалення правових засобів попередження / Р.А. Джабраїлов //

- Экономико-правовые исследования в XXI веке : история, современное состояние и перспективы совершенствования хозяйственного законодательства: материалы Первой междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 16–18 февр. 2009 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк: Вебер, 2009. – С. 194–199.
149. Подцерковний О.П. Окремі проблеми банкрутства містоутворюючих та особливо небезпечних підприємств / О.П. Подцерковний, В.А. Бондик // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 1. – С. 121–127.
150. «Арсенал» спас Рабинович? // Голос України. – 2007. – 19 мая (№ 86). – С. 4.
151. Сулима С. Кто построит автовокзал? / С. Сулима // Голос України. – 2006. – 28 нояб. (№ 225). – С. 6.
152. Труш І. Порядок створення товариства з обмеженою відповідальністю комунального сектора економіки / І. Труш // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 12. – С. 16–19.
153. Апанасенко К.І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах / К.І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 138–142.
154. Проміжний рівень управління в європейських державах : Складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Подмена, Ф. Петітвілля. – К.: К.І.С., 2003. – 395 с.
155. Местное самоуправление в новых общественных условиях: политические, социальные, экономические перемены // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: РЖ / РАН, ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. – 1996. – № 2. – С. 61.
156. Вінник О.М. Право власності як основний правовий режим майна суб'єкта підприємницької діяльності / О.М. Вінник // Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні : зб. наук. пр. – К. : Манускрипт, 1997. – С. 137–141.
157. Гринюк Р.Ф. Правовой режим имущества коммунальных предприятий / Р.Ф. Гринюк // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2000. – № 1. – С. 148–151.
158. Шаломенцева Е.Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью / Е.Г. Шаломенцева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 8. – С. 28 – 33.
159. Джуринський В.О. Правове становище господарських об'єднань в Україні: моногр. / В.О. Джуринський. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 224 с.
160. Селезньова О.М. Комунальний банк: проблеми поняття, правового статусу і правового регулювання / О.М. Селезньова // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 9. – С. 18–21.

161. Селезньова О.М. Проблема правового регулювання комунального банку /О.М. Селезньова // Право України. – 2006.–№ 10.–С. 49–50.
162. Карманов Є. Правові аспекти реструктуризації банківської системи України / Є. Карманов // Право України. – 2001. – № 4. – С. 28–33.
163. Ващенко Ю.В. Банківське право: навч. посіб. / Ю.В. Ващенко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 344 с.
164. Банківське право України: навч. посіб. / за заг. ред. А.О. Селіванова. – К. : Ін Юре, 2000. – 368 с.
165. Яременко Ю. Ще раз про закон, якого чекали 10 років / Ю. Яременко // Вісник Національного банку України. – 2001. – № 11. – С. 3.
166. Джабраїлов Р.А. Місто як засновник комунальних банків / Р.А. Джабраїлов // Экономико-правовые исследования в XXI веке : пробелы и экономически необоснованные нормы в законодательстве, регулирующем хозяйственную деятельность в Украине и пути их устранения: материалы Второй междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 2–5 июня 2009 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк: Вебер (Донецкое отделение), 2009. – С. 94–96.
167. Устименко В.А. Хозяйственно-правовые аспекты использования интеллектуальной собственности территориальной громадой города / В.А. Устименко // Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Донецк, 20 нояб. 2003 г.) / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2003. – С. 45–51.
168. Про географічні назви : Закон України № 2604-IV від 31.05.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 26. – Ст. 1483.
169. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України № 147/98-ВР від 03.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228. – (зі змін. та допов.).
170. Кравчук О. Проблеми становлення матеріальної та фінансової основи комунального управління: адміністративно-правовий аспект / О. Кравчук // Юридична Україна. – 2007.– № 3. – С. 26–32.
171. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України / О. Кравчук // Право України. – 2003. – № 12. – С. 86 – 88.
172. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (часть 1) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301. – (с изм. и доп.).
173. Беренштейн И. Формирование и учет имущества казны муниципальных образований / И. Беренштейн, А. Завьялов // Хозяйство и право. – 2007. – № 3. – С. 68–76.
174. Беренштейн И. Имущественные отношения в коммунальной сфере / И. Беренштейн, А. Завьялов // Хозяйство и право. – 2007. – № 8. –

- С. 86–95.
175. Богачев С.В. Некоторые аспекты совершенствования законодательства по вопросам приватизации / С.В. Богачев, Р.А. Джабраилов // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2007. – № 1. – С. 40 – 43.
 176. Валентей С.Д. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии / С.Д. Валентей, Е.М. Бухвальд // Журнал российского права. – 2008. – № 3. – С. 16 – 25.
 177. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
 178. Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 888 -р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2962.
 179. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43 – 50.
 180. Шпак В. «За» і «проти» муніципальної позики / В. Шпак // Урядовий кур'єр. – 2007. – 12 черв. (№ 102). – С. 6.
 181. Кавун А. Десять миллионов евро – на реконструкцию городского хозяйства / А. Кавун // Голос Украины. – 2008. – 11 янв. (№ 4). – С. 2.
 182. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України № 3480 від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006.– № 31.– Ст. 268.
 183. Мамутов В.К. О сочетании госрегулирования и рыночной саморегуляции / В.К. Мамутов // Экономика Украины. – 2006. – № 1. – С. 59 – 65.
 184. Джабраилов Р.А. Гарантії держави та органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями суб'єктів господарювання як засіб державного регулювання та стимулювання господарської діяльності / Р.А. Джабраилов // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 4. – С. 78–83.
 185. Про захист економічної конкуренції : Закон України № 2210-III від 11.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12.– Ст. 64. – (зі змін. та допов.).
 186. Головка Л.О. Особливості генези права власності в Україні, Словаччині та Чехії: порівняльний аналіз / Л.О. Головка // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. Корещького НАН України, 2007. – Вип. 37. – С. 137 – 141.
 187. Музиченко П.П. Історія держави і права України: навч. посіб. / П.П. Музиченко. – 5-те вид., випр. і доп. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2006. – 437 с.
 188. Заріцька І. Правове регулювання земельних відносин у західній

- області Української Народної Республіки / І. Заріцька // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 117–120.
189. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27. – (зі змін. та допов.).
190. Земельне право: акад. курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулинича ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К.: Ін Юре, 2001. – 423 с.
191. Земельне право України: підручник / за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 366 с.
192. Земельне право України: підручник / за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша ; Одес. нац. юрид. акад. – К. : Істина, 2003. – 445 с.
193. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України (за станом законодавства України на 1 січня 2004 р.) / за заг. ред. В.В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 653 с.
194. Захаров С. Право власності на землю територіальних громад / С. Захаров // Юридичний вісник України. – 2006. – № 7.–18–24 лют.– С. 8.
195. Чеботарьова О. Шляхи вдосконалення управління земельними ресурсами міста / О. Чеботарьова // Схід. – 2007. – № 3 (81). – С. 50–52.
196. Сонін О.М. Питання розвитку основних засад земельного законодавства / О.М. Сонін // Землевпорядкування. – 2001. – № 2.– С. 3–8.
197. Богачов С. Аналіз стану реформування земельних відносин та формування перспективних напрямів щодо вдосконалення управління міськими землями / С. Богачов, О. Чеботарьова, Т. Поплавська // Управління сучасним містом. – 2005. – №1–2/1–6 (17–18). – С. 272–281.
198. Хвесик М.А. Інституціональний механізм міського землекористування : сучасний стан та перспективи удосконалення : моногр. / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.А. Мосійчук. – К.: Книжкове вид-во НАУ, 2005. – 208 с.
199. Клочай Н. Залишення без розгляду клопотання про продаж земельної ділянки органом місцевого самоврядування / Н. Клочай // Юридичний журнал. – 2006. – № 2 (44). – С. 123–124.
200. Ільницький О.В. Окремі питання судового розгляду та вирішення земельних спорів за участю суб'єктів владних повноважень / О.В. Ільницький // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 6. – С. 132–141.
201. Джабраїлов Р.А. Правові проблеми залучення земельних ділянок комунальної форми власності у господарський обіг / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право.– 2008.– № 1(20). – С.103–108.
202. Вахаев М.Х. Предписанные (нормативные) и поощряемые законом

- сделки с землей (дискуссионные вопросы) / М.Х. Вахаев // Журнал
российского права. – 2007. – № 8. – С. 20–27.
203. Справи зі спорів, пов'язаних із майновим наймом (орендою) //
Юридична Україна. – 2007. – № 11. – С. 84–85.
204. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс):
учебник: пер. с укр. / О.Ф. Скакун. – Х.: Эспада, 2007. – 840 с.
205. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним
поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення
положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України,
статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої
статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
(справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від
16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. –
№ 32. – Ст. 1084.
206. Подцерковний О.П. Способи захисту прав у земельних відносинах /
О.П. Подцерковний // Вісник господарського судочинства. – 2009. –
№ 5. – С. 30–34.
207. Устименко В.А. Юридичні факти у земельних орендних відносинах /
В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Экономико-правовые
исследования в XXI веке: правовое обеспечение рационального
использования природных ресурсов в сфере хозяйствования:
материалы третьей междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк,
27 окт. – 5 нояб. 2009 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН Украины,
Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Ноулидж,
2009. – С. 30–34.
208. Спасибо-Фатєєва І.В. Наслідки недійсності правочинів /
І.В. Спасибо-Фатєєва // Вісник господарського судочинства. –
2008. – № 2. – С. 79–86.
209. Теньков С.О. Рішення місцевих органів влади про надання
земельних ділянок як предмет судового розгляду (огляд судової
практики) / С.О. Теньков // Вісник господарського судочинства. –
2008. – № 2. – С. 73–76.
210. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою
земельних ділянок (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному
порядку Вищим господарським судом України): оглядовий лист
Вищого господарського суду України від 30.11.2007 р. № 01-8/918 //
Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 59–74.
211. Кощеев В.А. Управление городской собственностью: результаты и
перспективы / В.А. Кощеев, В.Н. Набатников // Городская
собственность и управление. – 2003. – Сент.–окт. – С. 9–18.
212. Толкачев О.М. Проблемы и перспективы развития рынка
недвижимости в Москве / О.М. Толкачев // Недвижимость и
инвестиции. Правовое регулирование. – 2001. – № 2–3 (7–8). – С. 6–14.
213. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування:

- світовий досвід і Україна / В. Наконечний // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 84–93.
214. Набатникова А.В. Особенности управления собственностью в городах и регионах Европы / А.В. Набатникова // Городская собственность. – 2001. – № 1 (41). – С. 14–22.
215. Уменьшаться ли очереди в детсады? // Голос Украины. – 2006. – 28 окт. (№ 202). – С. 3.
216. Прокуратура города Киева опротестовала решение Киевсовета о продаже Владимирского и Житнего рынков // Голос Украины. – 2010. – 23 февр. (№ 32). – С. 1.
217. Скобельский В. Полтавские власти с протестом предпринимателей не посчитались / В. Скобельский // Голос Украины. – 2010. – 27 июля (№ 137). – С. 3.
218. В залог – депо // Голос Украины. – 2006. – 4 июля (№ 120). – С.6.
219. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
220. Убыточная реклама // Голос Украины. – 2006. – 30 авг. (№ 159). – С. 4.
221. Не заплатишь – не поедешь // Голос Украины. – 2006. – 19 июля (№ 131). – С. 4.
222. Федченко А. Логіка ефективності / А. Федченко // Віче. – 2004. – № 12. – С. 28–29.
223. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б.П. Андресюк. – К.: Стило, 1997. – 223 с.
224. 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.
225. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития: моногр. / А.А. Лукьянченко / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 209 с.
226. Онищук Г. Економіка житлово-комунального господарства: нові підходи у формуванні цінової і тарифної політики / Г. Онищук // Економіка України. – 2001. – №7 – С. 22 – 28.
227. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / В.А. Устименко; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 352 с.
228. Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения: моногр. / И.В. Запатрина ; НАН Украины. Ин-т экон. и прогнозир. – К., 2010. – 336 с.
229. Письменна У.Є. Ринки електричної і теплової енергії в Україні: структура, ціноутворення і регулювання / У.Є. Письменна ; НАН України. Ин-т экон. та прогнозир. – К., 2008. – 208 с.
230. Полуянов В.П. Организационно-экономический механизм

- ефективного функціонування підприємств житлово-комунального господарства: моногр. / В.П. Полуянов – Донецьк: НАН України. Ін-т економіки пром-сті, 2004. – 220 с.
231. Адамов Б.І. Удосконалення управління комунальними структурами міст / Б.І. Адамов. – Донецьк: НАН України. Ін-т економіки пром-сті, 1996. – 36 с.
232. Андрійчук М.Д. Сучасні форми господарювання у житлово-комунальній сфері міста: моногр. / М.Д. Андрійчук, І.В. Заблюдська, І.М. Салуквадзе. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2011. – 192 с.
233. Качала Т.М. Житлово-комунальне господарство в системі міського комплексу : моногр. / Т.М. Качала. – К.: Наукова думка, 2008. – 416 с.
234. Молчанова О.В. Проблемы формирования тарифной политики муниципальных образований / О.В. Молчанова // Регион: экономика и социология. – 2006. – №3. – С. 176 – 184.
235. Джумагельдиева Г.Д. Госрегулирование ценообразования в Украине: проблемы распределения полномочий / Г.Д. Джумагельдиева, Е.С. Жданко // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: ООО «Юго-Восток, ЛТД», 2007. – С. 146 – 159.
236. Логинов Д.А. Вопросы правового регулирования договорных отношений в сфере ресурсоснабжения и оказания коммунальных услуг / Д.А. Логинов // Право и экономика. – 2008. – №11. – С. 16 – 21.
237. Солодухин Г.И. Порядок ценообразования в коммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН Украины. Ін-т економіко-правових досліджень / Г.И. Солодухин. – Донецьк, 2010. – 236 с.
238. Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции: доклад (раздел к докладу по исследовательскому проекту «Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации») / под ред. В.К. Мамутова. – Донецьк: ІЗПІ НАН України, 2011. – 105 с.
239. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
240. Рибак В. Альтернативи подальшому підвищенню ролі регіонів у розвитку держави немає / В. Рибак // Голос України. – 2011. – № 72 (5072). – 20 апр. – С. 4.
241. Кузнєцова Л. Цінові шоки 2006 – 2009 рр. та їх наслідки для економіки України / Л. Кузнєцова // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 70 – 83.
242. 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.
243. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон

- України від 9 липня 2010 р. № 2479-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1844.
244. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 3 грудня 1990 р. № 507-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 52. – Ст. 651. – (зі змін. та допов.).
245. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 58. – Ст. 1988.
246. Зотов В.Б. Муниципальное управление / В.Б. Зотов, З.М. Макашева – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 279 с.
247. Васильев А.А. Муниципальное управление / А.А. Васильев. – Н.Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2005.– 552 с.
248. Система экономических отношений города / В.В.Финагин и др.; НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – К.: Наукова думка, 1993. – 120 с.
249. Иванов П. Актуальные проблемы и перспективы информационно-аналитического обеспечения деятельности региональных органов власти [Электронный ресурс] / П. Иванов, С. Малышев // Диалог. – 2002. – № 2. – Режим доступа: [http://_http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n02/s02-2-04.htm](http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n02/s02-2-04.htm).
250. Апанасенко К. Комунальний сектор економіки: генезис, зміст та значення поняття / К. Апанасенко // Право України. – 2006. – №3. – С.51-55.
251. Богачов С.В. Проблеми й перспективи формування місцевих бюджетів у великих містах (у світлі реформування податково-бюджетного законодавства України) / С.В.Богачов // Схід. Спецвипуск. – 2011. – № 1 (108). – С. 8 – 12.
252. Статистичний щорічник Донецької області за 2008 рік / Держкомстат України. Головне управління статистики у Донецькій області; за ред. О.А. Зеленого. – Донецьк, 2009. – 495с.
253. Статистичний щорічник Донецької області за 2009 рік / Держкомстат України. Головне управління статистики у Донецькій області; за ред. О.А. Зеленого. – Донецьк, 2010. – 510 с.
254. Бюджет г. Донецка на 2007 г. / Решение Донецкого городского совета от 22.12.06 № 7/1. – Донецк, 2007. – 80 с.
255. Информация об исполнении бюджета города и городского бюджета г. Донецка за 2007 г. / Решение Донецкого городского совета от 28.03.2008 г. № 18/4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=398.
256. Информация об исполнении бюджета г. Донецк за 2008 г. / Решение Донецкого городского совета от 20.03.09 № 29/2 [Электронный ресурс].– Режим доступа: http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=1105.
257. Бюджет м. Донецька на 2009 р. / Рішення Донецької міської ради від 23.01.09 № 27/2. – Донецьк, 2009. – 94 с.
258. Бюджет м. Донецька на 2010 р. / Рішення Донецької міської ради від

- 25.01.10 № 30/1. – Донецьк, 2010. – 72 с.
259. Верхоглядова Н.І. Аналіз будівельної галузі та перспективи розвитку будівельних підприємств України / Н. І. Верхоглядова, О. Є. Россіхіна // Прометей : регіон. зб. наук. праць з економіки. – Донецьк: ІЕПД НАН України, ДЕГІ, 2010. – Вип. 2 (32). – С.66-71.
260. Габрель М.М. До питання нової моделі містобудівної діяльності в регіоні / М.М.Габрель // Регіональна економіка. – 1998. – № 1.– С. 28-31.
261. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем / М. М. Габрель; Ін-т регіональних досліджень НАН України. – К.: Видавничий дім А.С.С, 2004. – 400 с.
262. Губина М.В. Основы градостроительного менеджмента и мониторинга / М. В. Губина. – К. : ВИРА-Р, 2002. – 248 с.
263. Квасніцька О. Містобудівне законодавство України: проблеми та перспективи розвитку / О. Квасніцька // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 7. – С. 12-15.
264. Кравченко В. І. Житлове будівництво і розвиток міст: новітні тенденції / В. І. Кравченко, К. В. Паливода. – К.: Вид дім "Києво-Могилянська академія", 2006. – 117 с.
265. Кривов'язюк І. В. Комплексний підхід до вдосконалення системи управління містобудуванням / І.В.Кривов'язюк, Т.В. Балик // Регіональна економіка. – 2008. – № 1. – С. 42-49.
266. Любовный В. Я. Макроэкономические факторы развития российских городов и задачи градостроительной политики / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 5. – С. 10-32.
267. Шевчук О.І. Регіональна політика житлового будівництва: напрямки удосконалення : моногр./ О. І. Шевчук. –Ужгород: ТЗОВ "Ліга-Прес", 2010. – 211 с.
268. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735. – (зі змін. та доп.).
269. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1699-111 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 20. – Ст. 813.
270. Про затвердження Порядку складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 15. – Ст. 386.
271. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 439/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1247.
272. Про затвердження Порядку проведення містобудівного моніторингу: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та

- житлово-комунального господарства України від 01 вересня 2011 р. № 170 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 88. – Ст. 321.
273. Ісаєнко Д.В. Нормативно-правова складова державної політики у сфері житлового будівництва [Електронний ресурс]/ Д.В.Ісаєнко. – Режим доступу:<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/2/09.pdf>.
274. Чорна К. Соціальна політика держави щодо забезпечення населення України житлом [Електронний ресурс] / К. Чорна // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х., 2010. – № 1 (28). – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/4/06.pdf>.
275. Любаров В. Державна політика щодо стратегії розвитку галузі (на прикладі підприємств будівельних матеріалів та житлового будівництва): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.05 “Галузеве управління” / В. Любаров. – К., 2000. – 17 с.
276. Омельчук В. Формування державної молодіжної житлової політики в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління”. – К., 2004.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://disser.com.ua/content/44807>.
277. Власов С.А. Программа «Жилье 2000» и ее реализация в Дальневосточном регионе / С.А. Власов // Россия и АТР. – 2006.– № 3. – С. 181 – 189.
278. Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000. – К.: Держстандарт України, 2000. – 55 с.
279. Про стан та заходи по поліпшенню житлового і соціально-культурного будівництва в республіці як одного з найважливіших завдань соціальної програми дванадцятої п'ятирічки: Постанова Ради Міністрів Української РСР № 197 від 30.05.1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/197-86-%D0%BF>.
280. О мерах по ускорению развития индивидуального жилищного строительства: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 197 от 11.02.1988г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bestpravo.ru/sssrgn-normy/v3o.htm>.
281. Про продаж у власність квартир в будинках державного та суспільного житлового фонду: Постанова Ради Міністрів СРСР № 1400 від 02.12.88 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v1400400-88>.
282. Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі: Указ Президента України № 222/98 від 27.03.1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998 . – 31 бер.
283. Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України № 369 від 04.07.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/369-92-%D0%BF>.
284. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки: Постанова Кабінету Міністрів України

- № 1089 від 29.07.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002.– № 31. – Ст. 1480.
285. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для надання державної підтримки з метою будівництва (придбання) доступного житла: наказ Мінрегіону № 73 від 09.06.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 48. – Ст.1979.
286. Про затвердження державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України № 1249 від 11.11.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – №92. – Ст.3108.
287. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 1158 від 19.09.2007р. //Офіційний вісник України. – 2007. – №73. – Ст.2715.
288. Про затвердження галузевої програми розвитку житлового будівництва на 2010-2011 роки: Наказ Мінрегіонбуду № 365 від 24.09.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN56544.html.
289. Севка В.Г. Формування механізмів реалізації державної політики в сфері житлового будівництва / В.Г.Севка// Економіка будівництва і міського господарства. – Макіївка: ДонНАБА, 2012. – Т. 8.– №1. – С.12 – 26.
290. Програма розвитку земельних відносин в м. Донецьку на 2006-2010 роки від 11.09.2006 № 4/19.
291. Програма розвитку земельних відносин в Херсонській області на 2009-2013 роки від 04.09.2009 р. № 1082.
292. Програма розвитку земельних відносин в Тернопільській області на 2007-2015 роки від 19.07.2007 р. № 459.
293. Кручок С.І. Методи грошової оцінки земельних ділянок / С.І. Кручок // Землевпорядний вісник. – 2001. – № 3.– С. 38-43.
294. Про оцінку земель: Закон України від 11.13.2003 № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15.
295. Заяць В. Порівняльний підхід до експертної грошової оцінки земельних ділянок сільськогосподарських угідь / В.Заяць // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 5. – С. 31 – 37.
296. Кресникова Н.И. Институциональные основы земельных отношений в России и зарубежных странах / Н.Н.Кресникова. – М.: ВИАПИ: ЭДР, 2006. – 245 с. – (науч. тр. ВИАПИ им. А.А. Никонова; вып. 16).
297. Мишустин М. Мировой опыт описания и учета объектов недвижимости / М.Мишустин // Вопросы экономики. – 2006. – №2. – С.135-145.
298. Закусило М. Державне регулювання ринку землі в Німеччині та Україні / М.Закусило // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 3. –

- С. 15-18.
299. Гошовський В. Земельне законодавство 2008: проблеми й перспективи / В.Гошовський // Земельне право України. – 2008. – №12. – С. 20-25.
 300. Джунь Б.М. Эффективность использования основных фондов коммунального хозяйства / Б.М.Джунь. – К.: Строитель, 1969. – 168 с.
 301. Крупицкий М.Л. Экономика, организация и планирование жилищного хозяйства / М.Л.Крупицкий. – М., 1978. – 298 с.
 302. Kotler P. Marketing Management / P.Kotler. – Prentice Hall, 2005. – 816 p.
 303. Пинегина М.В. Методы анализа и моделирования процессов внедрения Современных технологий в управление жилищным фондом / М.В.Пинегина, С.Р.Хачатрян // Аудит и финансовый анализ. – 2002. – № 4. – С. 27-42.
 304. McConnell C.R. Economics / C.R.McConnell, S.L. Brue. – 15th ed. – Boston: McGraw-Hill/Irwin, 2005. – 733 p.
 305. Создание и деятельность Объединения совладельцев многоквартирного дома: практич. пособие / Н.Лысенко, М. Кальтагейсер и др. / Институт местного развития. – М., 2006. – 208 с.
 306. Файнберг А.И. Анализ хозяйственной деятельности предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства / А.И.Файнберг, М.Л.Крупицкий. – М.: Стройиздат, 1981.– 191с.
 307. Эклунд К. Эффективная политика. Шведская модель / К.Эклунд. – М.: Экономика, 2005. – 349 с.
 308. Жакиянов Е.Б. Приватизация квартир – только начало / Е.Б. Жакиянов // ЭКО. – 1998. – № 1. – С. 138 – 147.
 309. Тапилина В.С. Финансовое поведение домохозяйства в России в середине 90-х годов / В.С.Тапилина, Т.Ю.Богомолова // Экономическая наука современной России.–1998.– № 4.–С. 58-69.
 310. Мамутов В.К. Полнее использовать технико-юридические средства совершенствования законодательства /В.К.Мамутов // Економіка та право. – 2008. – № 1(20). – С. 26-29.
 311. Булеев И.П. К вопросу о регулировании отношений бизнеса и власти на уровне государства, региона, местного управления / И.П. Булев // Економіка та право. – 2010. – № 3(28). – С. 26-29.
 312. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: моногр./ О.В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
 313. Российский экономический конгресс – 2009 // Проблемы теории практики управления – 2010. – № 2. – С.122-126.
 314. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
 315. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст.79.

316. Правове регулювання господарських відносин за участю промислових підприємств / за ред. В. М. Гайворонського. – Харків: Право, 2000. – 288 с.
317. Онищук Г.І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика / Г.І. Онищук. – К.: Науковий світ, 2002. – 506 с.
318. Панасенко И. В. Управление жилищно-коммунальным комплексом в современных условиях / И.В. Панасенко // Экономика промышленности. – 2009.– № 1.– С. 173 – 181.
319. Бражникова Л.Н. Концепция формирования организационно-экономического управления предприятиями ЖКХ / Л.Н. Бражникова // Экономика промышленности. – 2008. – №3(42). – С. 104 – 108.
320. Волынский Г. О некоторых направлениях реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины / Г. Волынский // Экономика Украины. – 2009. – № 8. – С. 78 – 84.
321. Локальные монополии и реформирование ЖКХ: перспективы применения механизма концессий / под ред. П.В. Крючковой, Е.Н. Кудряшовой. – М.: ТЕИС, 2005.–176 с.
322. Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства Донецької області на 2005 – 2010 роки / Донецька обласна рада; Донецька обласна державна адміністрація. – Донецьк, 2005. – 20 с.
323. Програма соціально-економічного розвитку м. Донецька на 2011 рік. – Донецьк: Донецька міська рада, 2010. – 413 с.
324. Анимица Е.Г. Градоведение / Е.Г. Анимица, Н.Ю. Власова. – Екатеринбург: Свердлов. ун-т, 1998. – 587с.
325. Глазычев В. Градоведение нужно изучать всем – от школьника до чиновника / В. Глазычев / Сайт ИА «Апельсин» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://apelcin.ru/news/28384-vyacheslav-glazychev-gradovedenie-nuzhno-izuchat-vsem-ot-shkolnika-do-chinovnika.html>.
326. Лола А.М. Основы градоведения и теории города в российской интерпретации / А.М.Лола. – М.: Изд-во URSS, 2005. – 344 с.
327. Ребайн Т. Градостроительство, градоведение, урбанистика – границы парадигмы / Т. Ребайн //Городское управление. – 2000.– №7.–С.10 –12.
328. Сааков В. Город как структура свободных профессий: материалы к социологической модели [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://priss-laboratory.net.ru/Т.Е.Х.Т.С.-/hor-dom_free-profes_1997.htm.
329. Европейская хартия городов II – Манифест новой урбанистики. Рекомендация 251 (2008) 15–й пленарной сессии (27–29 мая 2008 г., Страсбург) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1210859&Site=COE>.
330. Проект "Школьный город"– модель современного государства /

- Официальный сайт ГОУ «Лицей информационно-коммуникативных технологий» №590 Красносельского района г.Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.likt590.ru/city/index.php>.
331. Леонтьева О.М. Город как школа / Сайт сетевой исследовательской лаборатории «Школа для всех» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://setilab.ru/modules/conference/view.article.php/69>.
332. Хуторский А.В. Дидактическая эвристика. Теория и технология креативного обучения / А.В.Хуторский. – М.: Изд-во МГУ, 2003.– 416с.

Наукове видання

Богачов Сергій Валентинович
Мельникова Марина Віталіївна
Устименко Володимир Анатолійович та ін.

ГОСПОДАРЮВАННЯ МІСТА: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Монографія

Російською мовою

Відповідальний за видання С.В. Богачов
Редактор Г.Д.Бутенко

Підп. до друку .
Папір офсетний
Ум. друк. арк.

Формат 29,7x42/4
Друк лазерний
Обл. – вид. арк. 15,7
Замовлення №

Наклад 300 прим.

Інститут економіко-правових досліджень НАН України
83048, Донецьк, Університетська, 77. тел. (062) 311-42-88

Видавництво «

Надруковано в типографії