

# МІСТО, РЕГІОН, ДЕРЖАВА: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ

УДК 332.132.006

**С. В. Богачев,**

*д-р экон. наук,  
заведующий отделом,  
Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Донецк*

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Поиск эффективных путей решения проблем развития города с целью создания в рамках его сбалансированной динамичной среды сегодня весьма актуален, особенно в контексте трансформационных изменений в современном украинском обществе.

Общеизвестно, что город, являясь сложной территориальной хозяйствующей системой, развивается с учетом закономерностей эффективного размещения производства, рыночной специализации, а также рационального разделения труда. В связи с тем, что проблемы городов постоянно усложняются, необходимость исследования процессов регулирования городских хозяйственных отношений, направленных на обеспечение эффективного использования коммунальных ресурсов территориальной громады города за счет внедрения соответствующих форм, методов и инструментов, приобретает особую значимость.

Кроме того, большей актуальности этой проблеме придает финансово-экономический кризис, разразившийся в Украине с конца прошлого года и внесший свои коррективы не только в поведение субъектов хозяйствования города, но и во все сферы городской экономики. Небольшой сравнительный анализ данных об объеме аккумулируемых в городах бюджетных ресурсов, т. е. доходов общего фонда бюджетов городов за 1 полугодие 2009 г. показывает, что он был выполнен в среднем на 99,8 %. С одной стороны, получается, что практически все города выполнили план по доходам в общий фонд. С другой стороны, не следует забывать, что фактические поступления в подавляющем большинстве городов меньше доходов за 1 полугодие 2008 г. на 5–12 %. Поэтому актуальность исследования проблемы развития города в условиях усиления кризисных явлений является непреложной истиной.

Доказательством того, что фактически все города — областные центры страдают от экономического спада, могут служить другие экономические факты и явления. В 1 полугодии 2009 г. предприятия Украины (без малых, сельскохозяйственных и бюджетных) получили положительный финансовый результат в сумме всего лишь 4,0 млрд грн, что на 87 млрд грн меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Но при этом предприятия в городах Столичного региона, Причерноморья, Крыма получили в удельном весе больше прибыли, чем убытков. В то же время предприятия Центрального региона, Полесья, Слобожанщины, Донбасса и Приднепровья понесли огромные убытки на сумму 8,3 млрд грн. То есть больше всего пострадали промышленные регионы, в которых функционируют крупные предприятия базовых отраслей промышленности, являющиеся, в первую очередь, бюджетообразующими для своих городов. Характеристика кризисных явлений в городах не будет полной, если не проанализировать бюджет развития, который формируется по результатам хозяйственной деятельности органов местного самоуправления. Все города ощутили нехватку бюджетных ресурсов для развития. По сравнению с 2008 г. резко снизились доходы в бюджет развития городов Слобожанщины, Донбасса, Центрального региона, а в Приднепровье на социально-экономическое развитие вообще нет средств — в Запорожье полугодовой план по доходам в бюджет развития выполнен всего на 15,8 %, на Слобожанщине, в Харькове — на 16,6 %. В городах Центрального и Столичного регионов эти показатели выше и достигают в среднем 25 % от запланированных объемов на год. Так же, как и в 2008 г., пользуются спросом объекты коммунальной собственности в Столичном регионе, земельные участки Причерноморья. Так, плано-

© С. В. Богачев, 2010

вые показатели по приватизации земли и имущества, например в г. Николаеве, перевыполнены более чем в 1,5 раза. Подобный разброс финансовых результатов деятельности субъектов хозяйствования в городе, а также других показателей требует обобщения опыта развития городов Украины. Поэтому существует потребность в разработках как экономического, так и правового обеспечения процесса хозяйствования города, от которого, в первую очередь, зависит городское развитие. Они должны быть направлены в первую очередь на создание предпосылок повышения экономической активности города, который функционирует в рыночных условиях.

Подтверждением тому свидетельствует тот факт, что изучению этой проблемы посвящены труды современных украинских и зарубежных ученых, в том числе А. Ф. Мельника, В. Кравченко, М. Питцыка, П. В. Круша и др. [1–5].

В связи с этим *целью* данной статьи является исследование теоретических основ и разработка практических рекомендаций относительно перспективных направлений развития городского хозяйствования, которые могут быть базисом при формировании механизма обеспечения эффективного хозяйствования города.

Как известно, спектр решаемых хозяйственных проблем в городах и выполняемых хозяйственных функций, с которыми приходится сталкиваться горсоветам и их исполнительным органам, достаточно большой и многоплановый. Поэтому хозяйствование города и происходящие при этом процессы и управление ими требуют дальнейшего теоретического обоснования, методологических и методических разработок

В этой связи целесообразно обозначить первое направление развития городского хозяйствования – это научно-теоретическое обоснование городского хозяйствования как комплекса знаний, дающего представление о принципах и закономерностях организации процессов хозяйствования в городе и городом.

Ранее проведенные исследования и практические примеры ведения и управления городским хозяйством в различных городах Украины позволяют говорить о наличии двух основных подходов в определении понятия «городское хозяйствование» и его сущности.

Первый подход связан с имплементацией понятий «хозяйство», «хозяйствовать» в практику деятельности органов местного самоуправления города. Первое из них означает совокупность природных и сделанных ру-

ками человека средств, используемых людьми для создания, поддержания, улучшения условий и средств существования, жизнеобеспечения, второе – управление чем-либо – производством, экономикой, предприятием, домашним хозяйством, производство блага [6, с. 401]. Учитывая это, городское хозяйствование можно определить как особый публичный институт действий и процедур, устанавливающий полезность и ценность решений, касающихся получения (производства) и реализации (потребления) общественных (городских) благ. Таким образом, городское хозяйствование, по сути, формирует поведение городских жителей, их обучаемость в отношении решений и действий, которые от них требуются или ожидаются, и, наконец, формирует условия взаимодействия на локальных рынках с учетом имеющихся ресурсов и факторов и прежде всего конкретных интересов жителей конкретного города.

Иными словами, «городское хозяйствование» необходимо воспринимать прежде всего как *оптимальное сочетание или набор определенных компонентов-процессов, связанных с активизацией экономической (хозяйственной) функции в деятельности городских сообществ, обуславливающих взаимозависимость городского управления, городского хозяйства и их интересов в целях социально-экономического развития всего города.*

В итоге городское хозяйствование есть нечто иное, как система методов и инструментов экономического воздействия на участников хозяйственной деятельности города, которые, в свою очередь, являются ядром городской экономической (хозяйственной) политики развития. В этой связи совершенствование данных методов (особенно в условиях кризиса) предопределяет, по сути, возможные действия и мероприятия антикризисного характера, в том числе органов местного самоуправления в городе в рамках реализации его хозяйственной политики развития.

Очевидно, что городское хозяйствование как деятельность органов местного самоуправления в городе, должно осуществляться не единственно за счет расхода бюджетных средств, а за счет организации средств населения как специфичных активов, обеспечивающих формирование и использование коллективных благ и коллективное развитие территории. Бюджетные средства вкладываются в создание условий и факторов развития города, включая такие задачи, как создание рабочих мест, инфраструктуры малого бизнеса, обеспечение защищенности

населения города, содействие экономическим изменениям на локальных рынках в интересах населения. В конечном итоге органы местного самоуправления города действуют не в собственных интересах и даже не в целях, связанных с реализацией государственных программ, а в интересах развития города и создания благоприятных условий жизни его жителей с точки зрения среды обитания, а также количества и качества потребляемых товаров и услуг.

Второй подход связан с тем, что, как известно, динамика хозяйственной деятельности в городе осуществляется благодаря созданию, использованию и перераспределению городских ресурсов различными группами – участниками хозяйственной деятельности. Поэтому одной из таких частных задач хозяйствования города является поиск эффективных способов мобилизации имеющихся ресурсов развития (прежде всего финансовых), обеспечивающих реализацию интересов всех участников хозяйственной деятельности города и таким образом регулирующих его социально-экономическое развитие. Следуя логике рассмотрения городского хозяйствования под этим углом зрения, хозяйствование представляет собой нечто иное, как решение основополагающего вопроса: какие средства направлять и на какие потребности? В конечном счете можно сформулировать следующее определение городского хозяйствования: городское хозяйствование – это целенаправленный процесс принятия решений по использованию ресурсов города (территориальной громады).

В сложившейся системе хозяйствования город представляет собой социально-экономическую систему, включающую субъекты и объекты хозяйствования. Так, субъектами хозяйствования в городе выступают население, субъекты хозяйствования и органы местного самоуправления, в частности, к компетенции последних относят функции формирования и поддержания безопасной среды жизнедеятельности в городе, сохранения благоприятной экономической ситуации (климата) в городе, а также создание нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций (включая развитие производственной и рыночных инфраструктур, разработку обоснованных нормативов, которые определяют взаимодействие различных структур, представленных на территории города). Объектный состав хозяйствования города включает его основ-

ные подсистемы – объекты коммунальной и некоммунальной формы собственности и, конечно, местный бюджет.

Анализ объектного состава системы хозяйствования показывает, что его подсистемы следует рассматривать в их взаимосвязи. Так, с одной стороны, результаты деятельности на рабочем месте обуславливают результаты деятельности предприятия в целом, от которых зависит функционирование города, а от социально-экономической ситуации в городах зависит социально-экономическое положение области (региона). С другой стороны, от эффективности работы предприятий в городе зависят доходы и занятость населения, налоговый потенциал и наполнение местного бюджета, производство продукции и оказание услуг, необходимых для жизнедеятельности населения, реализация инвестиционных проектов в городе, т. е. все то, что вбирает в себя понятие «социально-экономическое развитие города» в его широком общераспространенном смысле.

Второе направление развития городского хозяйствования связано с *обеспечением его правовой определенности или правовой регламентации*. Оно обусловлено современной неопределенностью правового статуса территориальной громады города, органов местного самоуправления в городе, правового режима объектов права коммунальной собственности и объектов общей собственности территориальных громад, правового режима земельных участков коммунальной формы собственности и других природных ресурсов местного значения, т. е. в целом имущественной основы хозяйствования города.

Кроме того, неотложными остаются задачи относительно создания надлежащих правовых основ формирования и использования средств местных бюджетов; разграничения земель государственной и коммунальной форм собственности; разграничения компетенции органов местного самоуправления и местных государственных администраций по вопросам ценообразования на жилищно-коммунальные услуги; планирования и застройки территории города.

Поэтому важно предоставить правовую определенность с соответствующей законодательной регламентацией:

основных принципов, полномочий и гарантий субъектов местного самоуправления в городе, основ правового статуса их органов и должностных лиц относительно выполнения ими хозяйственных функций;

основ ведения хозяйства в системе местного самоуправления, стабильность и достаточность финансового обеспечения потребностей органов местного самоуправления в городе, взаимодействия их с общественными организациями — речь идет о внедрении механизма согласования местными органами государственной власти и органами местного самоуправления в городе проектов общегосударственных нормативно-правовых актов, которые останавливают действие норм, которые прямо или опосредованно влияют на доходную часть местных бюджетов;

принципов коммунальной собственности, землепользования, градостроения, использования природных ресурсов, окружающей среды, социальных гарантий; усовершенствование системы подготовки и переподготовки кадров [7, с. 461].

Что касается третьего направления, с которым необходимо связывать развитие городского хозяйствования, то оно непосредственно исходит из его принципов. Данное направление можно обозначить как *обеспечение результативности и эффективности городского хозяйствования*. Как ранее указывалось, городское хозяйствование по своему содержанию предназначено для выполнения действий относительно организации городских (коммунальных) ресурсов, привлекаемых в процесс хозяйствования и распределения результатов, полученных за счет использования данных ресурсов. Таким образом, система получения и использования городских ресурсов становится мерилем эффективности хозяйствования в городе. В этом плане очень важно понимать, что обладать ресурсом — это не значит эффективно их использовать, необходимо создавать механизм их эффективного использования, применяя существующие и новые технологии и методы осуществления хозяйственной деятельности. К таковым можно отнести: разработку системы местных нормативных актов, регулирующих вопросы развития и распоряжения ресурсами города; оптимизацию структур управления городским хозяйством; инвентаризацию объектов городского хозяйства; выработку стратегии в отношении использования ресурсов, в том числе определения необходимости ее дальнейшей реализации (продажи), консервации; создание системы мониторинга использования объектов городского хозяйства; широкое привлечение инвестиционных проектов, имеющих целью развитие города.

Немаловажной проблемой и, соответственно, четвертым направлением развития городского хозяйствования является *обеспечение «прозрачности» информационных потоков, связанных с городским хозяйствованием*. Необходимость решения данной проблемы обусловлена тем, что в настоящее время на всех уровнях управления сложилось понимание того, что знания превращаются в ключевой ресурс экономики, помогающий лучше использовать традиционные ресурсы. На уровне городской экономики качество информационной подготовки принятия решений в сфере коммунального хозяйства, землепользования, градостроительства всё чаще расценивается в качестве важнейшего фактора предупреждения проблем и повышения устойчивости развития города.

В связи с этим активизируется такая функция городского управленческого аппарата, как системное информирование населения города о решениях органов местного самоуправления города в той или иной сфере хозяйствования, а также повышение уровня знаний горожан о методах и формах хозяйствования в городе в целом на принципах открытости и публичности процедур принятия хозяйственных решений в городе. На основе этого город аккумулирует интеллектуальный капитал, выявляет и тиражирует лучший опыт различных субъектов хозяйствования города. В этой связи очень показателен опыт Бориспольского городского совета, который на своем официальном сайте проводит ежегодное базовое отслеживание результативности решения исполкома Бориспольского городского совета «О корректировке базовых тарифов на услуги водоснабжения и водоотвода» от 13.03.2007 г. № 231. Эта разновидность «открытого» мониторинга позволяет дать оценку рыночному механизму функционирования системы водоснабжения и водоотвода города, обеспечению прозрачности установления населению поквартирных средств учета воды с целью обеспечения стопроцентного расчета за электроэнергию, обеспечению функционирования предприятия — производителю услуг на условиях самфинансирования и предоставления качественных услуг населению в достаточных объемах с соблюдением установленных стандартов, нормативов, норм, порядков и правил.

Таким образом, проведенное исследование проблем городского хозяйствования позволило определить основные направления его дальнейшего развития. К таким направлениям следует отнести:

научно-теоретическое обоснование городского хозяйствования как комплекса знаний, дающего представление о принципах и закономерностях организации процессов хозяйствования в городе и городом;

обеспечение правовой определенности или правовой регламентации городского хозяйствования;

обеспечение результативности и эффективности городского хозяйствования;

обеспечение «прозрачности» информационных потоков, связанных с городским хозяйствованием.

### Литература

1. Мельник А. Ф. Муніципальні утворення: методологічні засади управління та ресурсного забезпечення / А. Ф. Мельник // Вісник економічної науки України. – 2005. – № 2. – С. 133–140.

2. Кравченко В. Основи муніципального менеджменту : навч. посіб. / В. Кравченко, М. Пітцик, І. Салій. – Атіка-Н, 2003. – 304 с.

3. Круш П. В. Муніципальне управління : навч. посіб. / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 168 с.

4. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 176 с.

5. Задорожный Г. В. Менеджмент или хозяйствование: о культурных основаниях современного развития Украины / Г. В. Задорожный // Научные труды ДонНТУ. Серия : экономическая. – 2007. – Выпуск 33–1. – С. 207–212.

6. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

7. Україна у 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 744 с.

*Поступила в редакцію 11.02.2010 г.*