

раины является успешное решение вопросов нормативно-правового обеспечения процессов регулирования деятельности предприятий, стимулирование привлечения инвестиций, внедрение современных подходов и технологий, системная и последовательная работа с ответственностью.

Подводя итог анализа современных исследований по вопросу совершенствования управления городами, сформулируем завершающие выводы. Крупные города являются краеугольным камнем в поиске ответов на современные вызовы городского развития. Они оказываются в фокусе самых острых социальных, экономических и политических проблем. В то же время мегаполисы благодаря сосредоточению в них творческих и инновационных ресурсов имеют больше шансов разрешить кризисную ситуацию. Такая двойственность больших городов с особой силой проявляется в Украине. Мы не сможем решить проблемы социального и пространственного неравенства, возникающие в результате желаний, как это бывало ранее, наказать город за его более высокую конкурентоспособность. Напротив, только путем анализа и сохранения его противоречий мы сможем улучшить распределение материального и культурного роста и развитие демократии.

1. Бубенко П.Т. Новая модель регионального (территориального) развития // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.70. – К.: Техніка, 2006. – С. 6-17.

2. Бюржель Г. Выступление на конференции «Российские города в 21 веке». Москва, 30 ноября – 1 декабря 2005 г.

3. Форрестер Дж. Динамика развития города: Пер с англ. – М.: Прогресс, 1974. – 286 с.

4. Геец В.М. Проблемы экономики переходного общества // Сб. науч. тр. ученых России и Украины. – Запорожье: ЗИГМИ, 2004. – С.248-270.

5. Карлова О.А. Вплив генезису на конкурентоспроможність міст // Зб. наук. праць ЧДТУ. Сер. Економічні науки. Вип. 13. – Черкаси, 2005. – С.249-252.

6. Карлова О.А. Актуальні проблеми соціально-економічного оздоровлення міст // Економіка і держава 2006. – № 8. – С.72-78.

7. Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004-2010 гг.: Закон Украины от 24.06.2004 г. № 1869-IV.

*Получено 08.08.2006*

УДК 56.0509 (2) 25

Т.В.ИЩЕНКО

*Харьковская национальная академия городского хозяйства*

## **НОВАЯ ПРОГРАММА И КОНЦЕПЦИЯ СИСТЕМНОГО ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ**

Рассматриваются проблемы, возникшие перед городами и регионами в связи с преодолением переходного этапа социально-экономического развития общества, в част-

ности, переход к новым типам муниципального управления. Приводятся рекомендации по созданию и реализации принципиально новых программ и концепций развития, разрабатываемых с учетом обширного международного опыта, а также строго соответствующих действующему законодательству Украины.

В настоящее время украинские города осуществляют переход к новому современному типу муниципального управления. Актуальность данной работы обусловлена тем фактом, что до сих пор традиционным планам, программам и концепциям не удалось обеспечить надлежащего повышения качества жизни населения и создания новой эффективной экономики городов. По истечении многих десятков лет инфраструктура городов и их хозяйственное развитие отстают от аналогичных характеристик высокоразвитых стран, в связи с чем необходима разработка принципиально новых городских программ, которые бы опирались на новые подходы и методы анализа их эффективности.

Этой проблеме уделено внимание в работах Б.И.Адамова, В.Н.Бабаева, О.И.Богатова, Л.М.Бондаренко, Н.Н.Внуковой, Ю.М.Гаврилюка, Е.П.Голубкова, Г.В.Ковалевского, П.В.Мусиенко, В.Т.Семёнова, В.И.Торкатюка, И.А.Фомина, Н.Г.Чумаченко, Л.Н.Шутенко, Т.П.Юревой [1-11] и др.

Проведенный анализ показал, что в начале текущего XXI ст. резко возрос интерес к разработке проблем эффективного развития городов и регионов. Во многих странах мира городские и региональные органы власти, деловые круги, высшие учебные заведения и широкая общественность вовлечены в разработку наиболее эффективных подходов и программ в развитии своих городов и регионов. Однако, несмотря на это обстоятельство, указанным исследованиям присуще выборочное изложение отдельных проблем, что не позволяет говорить о существовании так необходимой сегодня *комплексной системной оценки эффективности развития городов и регионов Украины*.

В связи с этим целью настоящей работы является разработка теоретических основ и практических рекомендаций по использованию наиболее эффективных подходов и программ в комплексном системном развитии городов и регионов Украины. Основные задачи исследования: проведение комплексного системного анализа эффективности разных подходов и программ развития городов Украины и высокоразвитых стран Евросоюза, выявление основных закономерностей в развитии экономики городов Украины и подготовка рекомендаций по созданию новой «Интегральной программы эффективного развития города».

Анализ существующих программ и концепций развития городов и регионов нашей страны показывает, что в них в недостаточной степе-

ни учитываются статьи Конституции Украины, международный опыт городского и регионального самоуправления, внедрения эффективных городских и региональных программ, применения муниципального и регионального менеджмента и маркетинга, системного анализа, современных систем ресурсосберегающих и высоких технологий (включая наукоемкие технологии и информационно-аналитические ресурсы INTERNET). Аналогичным образом не нашли должного применения в программах международные стандарты бухгалтерского учета и аудита, Системы национальных счетов ООН, правовые и бюджетные рекомендации Европейской Хартии местного самоуправления [12] и другие всемирно признанные стандарты и рекомендации. В связи с этим, как уже отмечалось, необходима разработка принципиально новой программы развития городов Украины.

По своему содержанию, структуре и цели новая программа может быть лишь программой системного эффективного развития городов. Для разработки этой общегородской программы целесообразно использовать новый интегральный системно-дифференцированный подход с его интегрированием всех систем города в единой интегральной модели и дифференциацией этих систем по 15 важнейшим подсистемам  $\{S_{1i}\}, \{S_{2i}\}, \dots, \{S_{15i}\}$ .

Общегородская «Интегральная программа эффективного развития города» должна состоять из трех взаимосвязанных, дополняющих друг друга частей: 1) «Интегральной программы эффективного развития систем города»; 2) «Бюджета города», 3) «Генерального проекта развития города» (Генерального градостроительного плана развития города). С «Интегральной программой эффективного развития города» взаимоувязываются в единую систему в рамках действующего законодательства локальные программы институциональных единиц города (предприятий, организаций и учреждений, которые они разрабатывают и внедряют самостоятельно в виде соответствующих бизнес-планов.

«Интегральная программа эффективного развития города» разрабатывается вместо прежней несистемной «Программы социально-экономического развития города». Изменение названия и содержания рекомендуемой программы означает, что она, в отличие от «социально-экономических программ», охватывает все системы города с целью повышения их экономической и потребительской эффективности, а не выхватывает бессистемно что-то «экономическое» и «социальное». В XXI ст. информационные, правовые, менеджерские и экологические системы являются такими же самостоятельными частями развития любого города, региона, страны, как экономические и социальные сис-

темы. Поэтому программа эффективного развития города должна охватывать все указанные системы.

Рекомендуемый сводный территориальный «бюджет города» – это не традиционный бюджет городского совета (его ошибочно зачастую называют «бюджетом города»), а полный бюджет всех институциональных единиц города, их доходов и расходов на его территории, включая доходы и расходы существующего бюджета городского совета. Иначе говоря, рекомендуемый «Бюджет города» – это его настоящий, полный бюджет для всей территории города. Для эффективного развития города необходимо ежегодно составлять, анализировать и оценивать эффективность его бюджета. Таким образом, управление полным бюджетом города открывает принципиально новые возможности по выбору наиболее оптимальных и эффективных направлений развития города.

Проведенный международный сравнительный анализ городской документации г.Харькова и его французского города-побратима – г.Лиона показывает, что рекомендуемая городская документация полностью соответствует международной практике Европейского Союза. Например, по численности жителей (1184 тыс. чел.) и по своему экономическому значению г.Лион, как и г.Харьков, занимает второе место в своей стране. В г.Лионе, как и во всех городах Франции, разрабатывается «Генеральная схема развития города», которая состоит из трех частей: 1) экономика города (включает все системы, кроме социальных систем); 2) социальная сфера (социальные системы); 3) «урбанизм» (градостроительный генеральный проект развития города). В г.Лионе ежегодно составляется «Бюджет Большого Лиона» [13], который по своему содержанию является полным территориальным бюджетом города. Фрагменты этого бюджета приведены в табл.1, 2.

Эффективность любой программы, прежде всего, зависит от правильно поставленных целей. Выбор наиболее важных, актуальных и перспективных целей является неременным условием эффективного и оптимального развития городов, регионов, страны в целом. В «Интегральной программе эффективного развития города» система целей  $\{S_1\}$  – это система конкретных, всесторонне обоснованных целевых показателей экономической и потребительской эффективности общегородского значения. Система целей общегородского значения включает в себя целевые показатели экономической и потребительской эффективности первого, второго и третьего уровня значимости. Важнейшей и конечной целью рекомендуемой программы является достижение наибольшей величины валового городского продукта (ВГП) в це-

Таблица 1 – Баланс доходов и расходов г.Лиона (1997г.)

Доходы	Млн. франков	Расходы	Млн. франков
1. Инвестиции – всего в том числе:	1540	1. Основные инвестиции – всего в том числе:	1755
1.1. Долгосрочные займы	723	1.1. Перемещения в городе	492
1.2. Предварительный кредит	270	1.2. Развитие и использование экономики	240
1.3. Дотации государства	187	1.3. Развитие города	224
1.4. Субсидии городу (на развитие туризма, строительство и т.п.)	223	1.4. Уход за материальной частью и ее восстановление	214
1.5. Прочие поступления	137	1.5. Очистка (удаление нечистот)	199
2. Доходы от деятельности – всего в том числе:	4190	1.6. Жилищное строительство и муниципальная политика	162
2.1. Прямые налоги (направляемые в бюджет города)	2302	1.7. Покупка территорий (земли)	136
2.2. Налог на уборку мусора	422	1.8. Оборудование структуры (equipements structurans)	45
2.3. Дотации по трансфертам	749	1.9. Расходы на питьевую воду	43
2.4. Плата за канализацию	326	2. Текущие расходы – всего в том числе:	2807
2.5. Субинвестиции	274	2.1. Сбор и утилизация мусора	810
2.6. Плата фермеров за питьевую воду	54	2.2. Помощь транспорту и коммуникациям	389
2.7. Прочие доходы	63	2.3. Содержание дорог и дорожного освещения	354
		2.4. Затраты на безопасность (полицию и т.п.) и пожарную службу	348
		2.5. Содержание водоснабжения и дождевых стоков	280
		2.6. Затраты на строительство, покупку территорий и информатизацию	223
		2.7. Затраты на социальное развитие и градостроительные проекты	103
		2.8. Содержание городского Совета (Assemblée), налоговой службы, связи и прочие расходы	300
		3. Нераспределенные по статьям финансы (долги и т.п.)	1168
Всего	5730	Всего	5730

лом, а также в расчете на душу населения города в национальной (в грн.) и всемирно признанной сопоставимой валюте (в долларах или в евро). При этом, как свидетельствует опыт, показатель ВВП в расчете

на душу населения города является не только важнейшим относительным показателем экономической эффективности, но и важнейшим конечным результатом, который характеризует качество жизни населения города. Показатели ВВП и ВВП на душу населения – это целевые показатели «Интегральной программы эффективного развития города» первого уровня значимости.

Таблица 2 – Расходы на одного жителя г.Лиона (источник [14])

Статьи расходов		Франков на одного жителя
1.	Основные инвестиции – всего В том числе:	1519
1.1.	Перемещение в городе	426
1.2.	Развитие и использование экономики	208
1.3.	Развитие города	194
1.4.	Уход за материальной частью и ее восстановление	185
1.5.	Очистка (удаление нечистот)	172
1.6.	Жилищное строительство и муниципальная политика	140
1.7.	Покупка территорий (земли)	118
1.8.	Оборудование структуры	39
1.9.	Расходы на питьевую воду	37
2.	Текущие расходы – всего В том числе:	2430
2.1.	Сбор и утилизация мусора	701
2.2.	Помощь транспорту и коммуникациям	337
2.3.	Содержание дорог и дорожного освещения	307
2.4.	Затраты на безопасность и пожарную службу	301
2.5.	Содержание водоснабжения и дождевых стоков	242
2.6.	Затраты на строительство, покупку территорий и информатизацию	193
2.7.	Затраты на социальное развитие и градостроительные проекты	89
2.8.	Содержание городского Совета (Assemblée), налоговой службы, связи и прочие расходы	260

Все важнейшие системы города (правовая, жилищно-коммунальная, градостроительная, природоохранная, транспортная, связи, энергетическая, торговая, туристская, здравоохранения, просвещения, культуры и т.п.) разрабатывают свои локальные системы целей, которые учитывают специфику их видов деятельности:  $\{S_{11}\}$ ,  $\{S_{12}\}$ , ...,  $\{S_{1n}\}$ , где  $n$  – число важнейших систем города. Системы города «делегируют» в общегородскую (интегральную) систему целей лишь свои важнейшие целевые показатели экономической и потребительской эффективности (ограниченное число показателей первого уровня значимости в этих системах). Аналогичным образом в инте-

гальной модели взаимоувязываются и балансируются все остальные 14 систем:  $\{S_2\}$ ,  $\{S_3\}$ , ...,  $\{S_{15}\}$ .

Для институциональных единиц города важнейшими целевыми показателями экономической эффективности целесообразно принять показатели полной чистой прибыли (абсолютный показатель экономической эффективности) и рентабельность инвестированного для получения этой прибыли капитала (return on investment – ROI) – относительный показатель экономической эффективности. Для бесприбыльных институциональных единиц, выполняющих общественные функции некоммерческого характера, в качестве важнейшего целевого показателя экономической эффективности в статье рекомендуется принять показатель максимально возможной экономии денежных средств, отпускаемых на оказываемые услуги (при стандартизации количества, ассортимента, качества и стоимости единицы этих услуг). Такая экономия для города, региона и страны эквивалентна получению дополнительных доходов. Общественная деятельность некоммерческого характера присуща учреждениям всех органов власти, многим предприятиям, организациям и учреждениям культуры, жилищно-коммунального комплекса и др.

Еще одним важнейшим недостатком существующих программ социально-экономического развития городов является отсутствие их надлежащего финансирования. В рекомендуемой программе предлагается использовать в единой эффективной системе все разрешенные законодательством источники финансирования: 1) традиционные источники финансирования из бюджетов всех уровней, а также другие средства из доходов городов и регионов от прав и «власности территориальных громад» согласно статей 142 и 143 Конституции Украины; 2) инвестиции отечественного и зарубежного бизнеса; 3) принципиально новый источник самофинансирования городских и региональных программ – доходы от деятельности нового сектора городской экономики – сектора городского бизнеса.

Предлагается новый сектор городской экономики формировать на основе смешанных форм собственности – собственности города, региона, государства, отечественных и зарубежных инвесторов. Сравнительный международный анализ показал, что в высокоразвитых странах эти формы собственности разграничены между собой. Во многих странах имеется муниципальная собственность городов (относительно дешевое муниципальное жилье, муниципальные фирмы с разной долей капитала города и т.п.). Например, в г.Лионе существует собственность «Большого Лиона» в виде собственности «Лионского сообщест-

ва», которое выполняет делегированные полномочия 55 коммун города по управлению городскими службами водоснабжения, канализации, транспорта, правопорядка и т.п. Одновременно имеется собственность «центрального города» (ville de Lyon). Эти два вида городской собственности представлены в разных городских предприятиях и организациях паевым капиталом в размере от 21,6 до 51% [14, с.16-17]. Таким образом, было бы целесообразно внести соответствующие дополнения о собственности в законы Украины в связи с реформированием системы местного самоуправления.

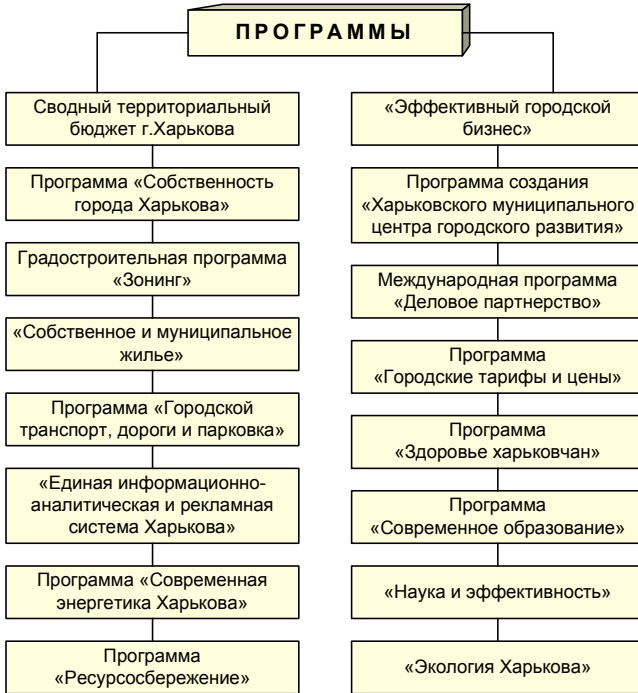
В новом секторе городского бизнеса могут быть организованы высокоприбыльные городские и региональные предприятия, торговые, транспортные, туристические, инжиниринговые, маркетинговые, рекламные и другие фирмы и агентства на основе паевой смешанной формы собственности города, региона, государства, отечественного и иностранного бизнеса. Как показывает международный опыт, новый сектор городского бизнеса может стать надежным стабильным источником финансирования развития городов и регионов.

Для эффективного развития г.Харькова в рекомендуемой программе предлагается в первую очередь использовать следующие локальные программы (рисунок).

Локальные программы, представленные на рисунке, входят в состав единой «Интегральной программы эффективного развития г.Харькова до 2010 года», а сама программа является дальнейшим развитием идей, положений и рекомендаций «Концепції системного розвитку міста Харкова до 2010 року», в разработке которой принимал участие автор данной статьи.

Локальная «Программа создания «Харьковского муниципального центра городского развития» в перспективе предполагает формирование современного агентства городского развития по типу уже упоминаемого «Лионского сообщества». Однако из-за отсутствия соответствующей законодательной базы делегированные функции текущего общегородского хозяйственного управления данный центр выполнять не сможет. Первоначально данному центру рекомендуется осуществлять научно-исследовательские функции «Института городского развития», выполняя одновременно рекламные, представительские и выставочные работы и мероприятия по развитию городского бизнеса. Уже в настоящее время в Харьковской национальной академии городского хозяйства совместно с Харьковским горисполкомом создан центр «Мегаполис», который частично выполняет указанные функции [15, 16].





Рекомендуемые программы эффективного развития г.Харькова

Таким образом, в отличие от предыдущих бессистемных «социально-экономических программ», рекомендуемая «Интегральная программа эффективного развития города» (на примере г.Харькова) охватывает все важнейшие системы эффективного развития города и интегрирует как результаты проведенного анализа фактически сложившегося положения в экономике и социальной сфере городов нашей страны, так и международный опыт эффективного развития городов высокоразвитых стран. При этом новый сектор городского бизнеса может стать надежным и стабильным источником самофинансирования развития городов и регионов.

1.Адамов Б.И., Королев В.Ю. Информационно-экономические аспекты программно-целевого управления развитием региона. – Донецк: Ин-т экономики промышленности НАН Украины, 1998. – 18 с.

2.Адамов Б.І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст. – К.: Грот, 1998. – 215 с.

3.Анализ и прогнозирование развития экономики регионов / Отв. ред. Н. Г. Чумаченко. – К.: Наукова думка, 1991. – 368 с.

- 4.Бабаев В.Н., Семенов В.Т., Торкатюк В.И., Пан Н.П., Бутник С.В. Разработка и реализация стратегического плана устойчивого развития города на основе сбалансированной системы показателей // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.57. – К.: Техніка, 2004. – С.35-52.
- 5.Бабаев В.М., Практика муніципального управління. – Харків: ХДАМГ, 2002. – 311 с.
- 6.Богатов О.И., Скобелев В.Г., Стасюк В.П. Основы рейтингового управления экономическими системами // Модели управления производственными и инновационными проектами: новое в экономической кибернетике: Сб. науч. статей ДонТУ. – Донецк, 1999. – С.35-48.
- 7.Бондаренко Л.М., Внукова Н.М., Лимонова Л.О. та ін. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону. – Харків: Модель Всесвіту, 2001. – 52 с.
- 8.Гаврилюк Ю.М., Мусієнко П.В. Актуальні аспекти муніципального менеджменту // Регіональні перспективи. – 2003. – № 2-3. – С. 9-10.
- 9.Голубков Е.П. Использование системного анализа в принятии плановых решений. – М.: Экономика, 1982. – 160 с.
- 10.Економіка міського господарства / За ред. Т.П.Юр'євої. – Харків: ХДАМГ, 2002. – 672 с.
- 11.Економіка Харківської області: секторний аналіз економіки Харківської області та його висновки. – Харків: Регіональний центр сприяння бізнесу, 2001. – 454 с.
- 12.Європейська Хартія Місцевого Самоврядування. Рада Європи: Пер. з англ. – К.: Мін-во закордонних справ України, 1999. – 10 с.
- 13.Grand Lyon. Budget 1997. – Lyon: CUL, 1997. – 12 pp.
- 14.Grand Lyon. Les gestiins externes. – Lyon: CUL, 1996. – 22 pp.
- 15.Ковалевський Г. В., Казак Т. В. Нова концепція і програма сталого системного розвитку міста (на прикладі м.Харкова) // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.37. – К.: Техніка, 2002. – С. 6-9.
- 16.Ковалевський Г. В., Казак Т. В. Нова концепція, модель і програма системного розвитку регіону (на прикладі Харківської області) // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып. 34. – К.: Техніка, 2001. – С. 3-8.

*Получено 08.08.2006*

УДК 338.46 (477)

**М.С.ПРОХОРОВА**

*Харківська національна академія міського господарства*

## **МЕНЕДЖМЕНТ ЯК СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ**

Місто розглядається як складна система, що самоорганізується. Проведено зіставлення класичної теорії менеджменту з практикою управління містом, що виявляє особливості, які необхідно враховувати, маючи справу з управлінням розвитком. Визначено основні пріоритети в управлінні містом.

Проблеми управління соціально-економічним розвитком міст, особливо в швидко змінних умовах економічних реформ України, постійно ускладнюються. Разом з тим вступ суспільства до ринкових відносин відбувається без ясного обґрунтування мети, послідовності, використання можливостей саморозвитку міст як територіальних ланок для поліпшення якості життя населення [1, 2]. Сучасне укра-