

УДК [504:658.003.13]:334.724.2

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ

Будрик О.И., Комач Л.Д.

THEORETICAL ASPECTS OF FORMING OF URBAN POLICIES

Budrik O.I., Komach L.D.

В статье исследованы подходы к формированию направлений и определение показателей планов городской политики. Установлено, что оптимальными направлениями могут быть: социальный, финансово-экономический и экологический потенциалы города, а система показателей формируется исходя из целей и стратегии города и региона. Анализ городской политики г. Рубежное по трем стратегическим направлениям выявил ряд отрицательных аспектов в ее реализации. Для более объективного механизма формирования направлений и контроля городской политики необходима разработка индикатора устойчивого развития, который позволит отразить уровень экономических, социальных и экологических составляющих плана развития города.

Ключевые слова: городская политика, устойчивое развитие, стратегический план развития, элементы устойчивого развития, местное самоуправление, программа развития города.

Введение. Проблемы формирования городской политики, преимущественно касающиеся промышленных городов, на современном этапе вызывают большой интерес [1]. Развитие информационных и транспортно-логистических технологий, свойственных постиндустриальному этапу общественно-экономического развития, привело к радикальному изменению факторов размещения производственной и прочей деятельности. Это определяет необходимость оптимального оценивания перспективных позиций города, внедрения в практику городского управления новых методов и инструментов устойчивого развития [2].

Украинские города до сих пор находятся в стадии становления новых форм управления, основой которых является формирование взаимоотношений между органами власти, населением, хозяйствующими субъектами, основанных на принципах социального партнерства. При этом городские власти являются ответственными не только за нормальное функционирование экономики города, но и за перспективы его развития, связанные с дальнейшей интеграцией страны в глобальные экономические процессы.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследования проблемы формирования городской политики и устойчивого развития городов на глобальном и локальном уровнях экономического развития в их взаимосвязи и взаимозависимости посвящен целый ряд исследований отечественных и зарубежных авторов, материалы научных симпозиумов и конференций, в частности, исследования Анимицы Е. Г., Власовой Н. Ю., Силина Я. П., Блащук Л. В., Глазычева В. Л., Варналя З. С., Стоян О. В. и многих других [1].

Следует отметить, что городская политика связана не только с движением материальных, финансовых, имущественных, трудовых и иных ресурсов, но и с проблемами морали, этики, идеалов, поскольку цели определяются ценностями, идеалами общества и должны быть морально приемлемыми.

Цель исследования. Анализ и планирование аспектов развития города с целью формирования элементов и направлений эффективной муниципальной городской экономической политики.

Результаты исследований. Управление городом – это важный общественный процесс постоянного, регулярно возобновляемого сотрудничества между исполнительной властью и жителями города. Для осуществления практического внедрения целей городской политики разрабатываются различные способы, формы, методы, приемы, административные и другие управленческие механизмы, которыми руководствуются представительные и исполнительные органы местного самоуправления, т.е. имеются базовые элементы и направления городской политики (рис. 1).

Главным итогом городской политики является достижение и сохранение определенного пространственного социально-экономического равновесия города с учетом общенациональных, региональных и местных интересов, приведение города к такому состоянию, которое является наиболее благоприятным для проживания населения.

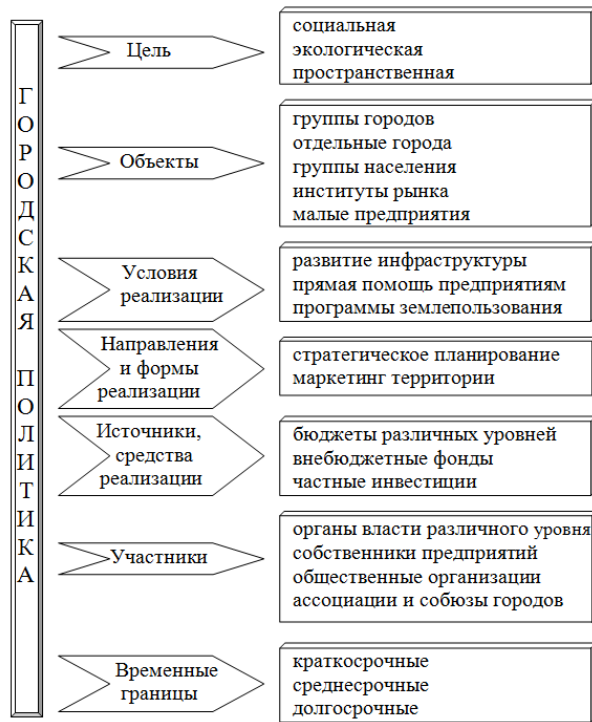


Рис. 1. Базовые элементы и направления городской политики

Устойчивое развитие города – это исключительно актуальная задача, решаемая всеми жителями и руководством города для обеспечения высокого уровня качества жизнеобеспечения населения и окружающей природной среды (чистые воздух и вода, возможность рекреации, получение эстетического удовольствия от общения с природой), создание красивого, здорового, любимого жителями города.

Результаты исследования научной и специальной литературы показали, что реализация элементов и направлений городской политики осуществляется с помощью разрабатываемых стратегических планов предусматривающих три направления развития (рис. 2):

- развитие социального потенциала города;
- укрепление финансово-экономического потенциала города;
- повышение качества городской окружающей природной среды.

Устойчивое развитие базируется, с одной стороны, на включении целей охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в политику экономического развития, а с другой стороны, на учете экологических и сырьевых потребностей как ныне живущих, так и будущих поколений людей. Тем самым, в ней сочетаются элементы концепций охраны окружающей среды и умеренного развития экономики. В рамках модели устойчивого развития рост должен быть менее материалоемким и более справедливым с точки зрения распределения доходов. Эти изменения необходимы для экономии ресурсов, улучшения распределения доходов и уменьшения степени подверженности го-

рода (страны) экономическим кризисам. Устойчивость также требует учета таких неэкономических потребностей человека, как потребности в образовании, здоровье, высоком качестве окружающей среды.



Рис. 2. Стратегические направления развития города и их взаимодействие с рыночной инфраструктурой

Для оценивания устойчивого развития города на практике часто используются различные показатели, их набор свидетельствует о приоритетах города (страны) по обеспечению интересов живущего населения и будущих поколений. В ряде европейских стран, США при формировании городской политики и устойчивого развития города используют следующие направления и систему показателей (табл. 1).

Оценивание устойчивого развития города по представленному набору групп показателей не дает возможности определить вид устойчивости, невосстанавливаемое изменение ресурсов, механизм и инструменты компенсации тех или иных изменений, а также сохранение направлений реализации плана.

Поэтому в настоящее время актуальным является вопрос формирования интегрального показателя (индикатора), который будет объективно отображать уровень устойчивого развития города, а также реальность городской политики и эффективность менеджмента исполнительной власти города.

На примере городской политики города Рубежное был проведен анализ ее направления формирования, инструменты реализации, эффективность и устойчивое развитие города. Нами проанализированы данные статистических сборников и программа социально-экономического развития г. Рубежное за период 2009-2013 гг.

Таблица 1
Направления и система показателей для оценивания устойчивого развития городов

1 Улучшение здоровья людей и состояния окружающей среды	2 Экономическое развитие
- сокращение количества людей, живущих в регионах с низкими стандартами качества воды и воздуха; - сокращение выпуска токсичных материалов, воздействующих на человека; - снижение заболеваемости и смертности по экологическим причинам	- увеличение ВВП на душу населения; - увеличение количества и улучшение качества рабочих мест; - уменьшение количества людей, живущих за чертой бедности; - рост сбережений и инвестиций на душу населения; - рост природоохранных издержек
3 Сохранение природы	4 Рациональное хозяйствование
- уменьшение потери почв антропогенного характера; - увеличение площади здоровых болот и сенокосов; - увеличение площади лесов и биологического разнообразия; - уменьшение количества видов, находящихся под угрозой исчезновения; - сокращение выбросов загрязняющих веществ и внесения удобрений; - уменьшение эмиссии «парниковых» газов	- сокращение материалоемкости на единицу продукции и на душу населения; - сокращение отходов; - уменьшение энергоемкости производства; - рациональное использование возобновимых ресурсов
5 Социальная справедливость	
- выравнивание доходов на душу населения; - процент населения, принадлежащего к различным социальным группам и имеющего доступ к основным социальным благам	

Город Рубежное – средний город с богатыми индустриальными традициями на северо-западе Луганской области. На окраине города находятся

крупные лесные массивы, обеспечивающие городу хороший рекреационный фон. Город Рубежное расположен в центре зоны охвата малых и средних городов таких, как: г. Кременная, г. Северодонецк и г. Лисичанск. Все названные города расположены в 20-километровой зоне вокруг г. Рубежное, что позволяет быть городу доступным центром экономического развития в регионе. Подсчитано, что общее количество населения, проживающего в этой зоне охвата, превышает 350 тыс. человек, такое количество представляет собой достаточный запас рабочей силы для развития регионального индустриального парка.

Анализ состояния города Рубежное проведен по 3-м направлениям: социальный потенциал, финансово-экономический потенциал и экологический потенциал городской среды. Оценивание проводили по набору определенных показателей представленных в табл. 2-4. Показатели социального потенциала города представлены в табл. 2.

Анализ показателей социального потенциала города выявил следующую тенденцию:

средняя численность населения города в 2013 году составляет 60,2 тис.чел.;

природный прирост населения в течении анализируемого периода сокращается;

отмечается большое количество населения выезжающих из города как в пределах региона и государства, так и в другие страны;

на фоне роста среднемесячной заработной платы растет и уровень зарегистрированной безработицы, что обусловлено несоответствием профессионально-квалифицированного уровня безработных граждан и спросом на рабочую силу.

Управление труда и социальной защиты населения в соответствии с полномочиями обеспечивает реализацию государственной социальной политики в части защиты наиболее уязвимых слоев населения путем назначения различных видов социальных пособий и льгот.

Таблица 2

Социальный потенциал города

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013
Количество населения, тис. чел.	61,8	61,5	61,1	60,7	60,2
мужчины	27588	27390	27305	27121	26962
женщины	34199	33973	33704	33512	33248
Природный прирост населения, чел.	-321	-460	-370	-304	-375
Миграционный прирост, чел.	90	134	115	48	87
Среднемесячная заработная плата, грн.	1764	2383	2643	3025	3223
Уровень зарегистрированной безработицы, %	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5
Обеспечение населения жильем, (в среднем на 1 чел; м ² общей площади)	24,1	24,3	24,5	24,4	24,2
Принятие в эксплуатацию жилья (м ² общей площади)	505	909	980	4232	1108
Объем услуг, реализованных населению, млн грн.	13,6	16,2	18,2	22,8	23,5
Количество автомобилей в частной собственности, ед.	5960	5909	8637	9248	9616
Заболеваемость населения, случаев	36156	35560	37370	37564	36029
Количество выявленных преступлений, тыс. случаев	704	962	820	707	1056

В г. Рубежное проводится работа по усовершенствованию управления объектами жилищно-коммунального хозяйства, демонополизации и создание конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг. В санитарно-гигиеническом отношении г. Рубежное характеризуется удовлетворительным коммунальным благоустройством. В жилом фонде города насчитывается 437 многоквартирных домов, с общей площадью квартир – 1126,6 тыс.м². Жилищно-коммунальные услуги населению предоставляют коммунальные хозяйства, городские водоканализационное, коммунальное специализированное теплоснабжающее предприятие, газовое хозяйства и энергосеть. Ввиду качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и снижения платежеспособности населения растет задолженность по оплате предоставляемых услуг.

В городе функционирует 9 дошкольных учреждений, 11 общеобразовательных учебных заведений, 3 высших учебных заведения и 3 техникума (профессионально-технических учебных заведения).

Учреждениями культуры регулярно проводятся общегородские культурно-массовые мероприятия для создания благоприятных условий обеспечения творческого, интеллектуального, культурного и спортивного развития населения города и молодежи.

Однако на фоне социального благополучия населения города растет заболеваемость и нарушение правопорядка, что дестабилизирует социальный потенциал.

Показатели финансово-экономического потенциала города представлены в табл. 3.

Динамика основных показателей экономического развития города в текущем году свидетельствует о замедлении темпов развития в экономической сфере хозяйственного комплекса по отдельным показателям.

В 2013 г. предприятиями города было реализовано промышленной продукции (работ, услуг) на сумму 2739,2 млн.грн. На сегодняшний день, в городе работают около десяти крупных предприятий различной сферы деятельности, среди которых РКХЗ «Заря» (производство взрывчатых веществ), ОАО РКТК (производство гофрированного картона, бумажной и картонной тары), ООО Фирма «Проминвест пластик», ООО «БКФ», ООО «Рубежанский трубный завод» (производство пластин, труб и профилей из пластмассы), ПИИ «ИнтерГазСинтез» (производство лаков и красок) и др. В объеме товарной продукции города наибольший удельный вес занимают предприятия целлюлозно-бумажной промышленности (56,3%) и химической и нефтехимической промышленности (35,0%).

Предприятиями города за 2013 г. получен убыточный финансовый результат в сумме 92,84 млн.грн. Удельный вес убыточных предприятий составил 65,2%.

Соответственно наблюдается снижение доходов городского бюджета (рис. 3).

Доходы городского бюджета формируются в основном за счет налогов с физических лиц – 77% и платы за пользование землей – 21%.

Показатели экологического потенциала городской среды представлены в табл. 4.

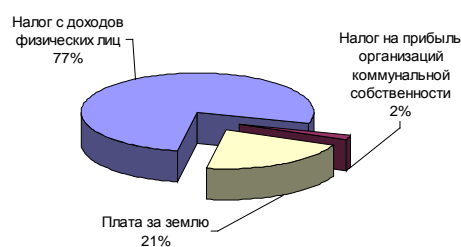


Рис. 3. Структура доходов городского бюджета в 2013 г.

Таблица 3

Финансово-экономический потенциал города

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013
Объем реализованной промышленной продукции, млн. грн.	1255,82	1795,12	2464,39	2385,0	2739,23
Количество предприятий, ед.	764	792	805	815	833
в т.ч. количество малых предприятий	210	191	202	210	230
Финансовые результаты от обычной деятельности до налогообложения всего по отраслям экономики, млн.грн.	-70,0	169,04	176,42	23,85	-92,84
Доля убыточных предприятий, всего, %	40,8	34,7	40,6	30,5	65,2
Доходы городского бюджета, млн.грн.	76,2	84,1	95,2	118,8	87,8

Таблица 4

Экологический потенциал городской среды

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, тонн/км ²					
стационарные источники	53,5	49,1	51,4	52,9	51,0
передвижные источники	48,2	47,9	45,1	46,7	46,4
Образование твердых отходов, тис. тонн	9,5	31,3	38,3	68	70
Предъявленные экологические платежи, тис.грн.	851,4	800,0	1213,4	1269,5	2239,2
в т.ч. перечислено	544,5	857,2	935,0	1148,5	1827,8
Выполнение обязательств, %	63,95	107,15	77,06	90,47	81,63

Основными источниками загрязнения атмосферного воздуха являются химические предприятия и автомобильный транспорт города и региона. Ввиду роста объемов производства продукции наблюдается увеличение выбросов в атмосферу и объемов твердых отходов, что значительно ухудшает качество окружающей природной среды и как результат – подрывает физическое состояние населения города.

Важным для выполнения плана развития города является формирование городского бюджета и его выполнение. В табл. 5 представлены расходы городского бюджета в 2013 г. и их структура.

Таблица 5
Расходы городского бюджета

Показатель	2013 г.	
	млн.грн.	%
Государственное управление	11,8	8,70
Образование	55,9	41,22
Охрана здоровья	35,9	26,47
Социальная защита и соцобеспечение	6,2	4,57
Жилищно-коммунальное хозяйство	3,7	2,73
Культура и искусство	9,4	6,93
Физическая культура и спорт	4,1	3,02
Транспорт, дорожное хозяйство, связь, телекоммуникации и информатика	0,1	0,07
Расходы, не отнесенные к основным группам	0,1	0,07
Всего расходов	135,6	100,00

Так, анализ расходов финансового бюджета города показал, что их объем в 2013 г. составил 135,6 млн.грн., что на 3,6% больше расходов прошлого года.

Следует отметить, что приоритетным направлением расходов городского бюджета выступает социально-культурная сфера (социальная защита и соцобеспечение населения, культура и искусство).

Таким образом, анализ динамики показателей по стратегическим направлениям развития города за последние 5 лет свидетельствует о замедлении темпов развития городской политики.

Привлечение различных городских общественных объединений и организаций к формированию стратегического плана и его реализации создаст благоприятную среду для устойчивого развития города Рубежное.

На пути реализации концепции устойчивого развития городов существенной проблемой является необходимость разработки эффективной системы оценки достигнутого прогресса в этом направлении с помощью качественных и количественных показателей. Ведь эти показатели должны охватить три важные составляющие устойчивого развития городов (экономическая, социальная и экологическая), предоставлять полную, исчерпывающую, достоверную информацию для дальнейшего оценивания и прогнозирования, быть понятными для всех заинтересованных сторон. Без эффективных показателей устойчивого развития невозможно обеспечить вы-

сокое качество и эффективность процесса принятия управленческих решений во всех сферах жизни общества. На сегодня необходимо определение как количества показателей (индикаторов) для эффективного оценивания устойчивости развития города, так и вопросов, которые они должны были охватывать.

Рассматривая индикаторы устойчивого развития города, за основу может использовать определение индикатора устойчивого развития региона, сущность и методы которого рассмотрены в работе Тарасовой Н.П. [4].

Разработка индикатора устойчивого развития города обеспечит более объективную основу для формирования направлений городской политики, что позволит оптимизировать уровень экономических, социальных и экологических составляющих плана развития города, и будет основой для оценки достигнутого прогресса, а также для прогнозирования работы местных органов управления.

Таким образом, реализация мероприятий программы устойчивого развития города приведет к улучшению благосостояния и качества проживания граждан, а привлечение различных общественных объединений к решению собственных городских социально-экономических проблем и проблем экологического характера создаст благоприятную среду для устойчивого развития города. Выполнение задач программы развития города позволит достичь эффективные краткосрочные и долгосрочные результаты, а также получить мультипликационный эффект.

Выводы. Исследованы направления и показатели формирования эффективной социально-экономической городской политики.

Проведен анализ направлений и динамики показателей муниципального плана развития г. Рубежное, результаты которого определили ряд отрицательных аспектов в его реализации, отсутствие четкого контроля со стороны общественности города, что влияет на снижение ответственности исполнительной власти.

Для более объективного механизма формирования направлений, системы показателей и контроля городской политики необходима разработка индикатора устойчивого развития, который позволит отразить уровень экономических, социальных и экологических составляющих плана развития города, и будет основой для оценки достигнутого прогресса и прогнозирования работы местных органов управления.

Л и т е р а т у р а

1. Budrik O. Problemy Kształtowania Polityki Zrównoważonego Rozwoju Miasta / Wybrane problemy zarządzania zrównoważonym rozwojem. – Warszawa: L&J Techtrading Sp. z o.o., 2014. – 226 с. – С.135-140.
2. Дробышевская Т.В. Основы городской политики: Монография / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 269 с.

3. Програма соціально-економічного і культурного розвитку міста Рубіжне на 2015 рік. – Рубіжне, 2014. – 57 с.
4. Тарасова Н.П. Индексы и индикаторы устойчивого развития // Н.П. Тарасова, Е.Б. Кручина: материалы международной конференции «Устойчивое развитие: природа – общество- человек». – М.: Министерство природных ресурсов, 2006. – С.127-144.
5. Сталый розвиток регіонів України [Текст] / [наук. кер. М.З. Згуровський]. – К.: НТУУ «КПІ», 2009. – 197 с.
6. Статистичний щорічник Луганської області за 2012 рік / Державна служба статистики України. Головне управління статистики у Луганській області / За редакцією С. Г. Пілієва. – Луганськ, 2013. – 493 с.

References

1. Budrik O. Problems of formation of urban policy as the sustainable development of cities / Wybrane problemy zarządzania zrównoważonym rozwojem. – Warsaw: L&J Techtrading Sp. z o.o., 2014. – 226 с. – С.135-140.
2. Drobyshevskaja T. V. Osnovy gorodskoj politiki: Monografija / NAN Ukrainy. In-t jekonomiko-pravovyh issledovanij. – Doneck: ООО «Jugo-Vostok, Ltd», 2005. – 269 s.
3. Programa social'no-ekonomichnogo i kul'turnogo rozvytku mesta Rubizhne na 2015 rik. – Rubizhne, 2014. – 57 s.
4. Tarasova N.P. Indeksy i indykatory ustojchivogo razvitija // N.P. Tarasova, E.B. Kruchina: materialy mezhdunarodnoj konferencii «Ustojchivoje razvitie: priroda – obshhestvo- chelovek». – М.: Ministerstvo prirodnyh resursov, 2006. – S.127-144.
5. Stalyj rozvytok regioniv Ukraïny [Tekst] / [nauk. ker. M.Z. Zgurov's'kyj]. – К.: NTUU «КПІ», 2009. – 197 с.
6. Statystychnyj shhorichnyk Lugans'koi' oblasti za 2012 rik / Derzhavna sluzhba statystyky Ukraïny. Go-lovne upravlinnja statystyky u Lugans'kij oblasti / Za redakcijeju S. G. Pilijeva. – Lugans'k, 2013. – 493 s.

Будрик О.І., Комач Л.Д. Теоретичні основи формування міської політики

У статті досліджено підходи до формування напрямків і визначення показників планів міської політики. Встановлено, що оптимальними напрямками можуть бути: соціальний, фінансово-економічний і екологічний по-

тенціали міста, а система показників формується виходячи з цілей і стратегії міста та регіону. Аналіз міської політики м.Рубіжне за трьома стратегічними напрямками виявив ряд негативних аспектів у її реалізації. Для більш об'єктивного механізму формування напрямків і контролю міської політики необхідна розробка індикатора сталого розвитку, який дозволить відобразити рівень економічних, соціальних та екологічних складових плану розвитку міста.

Ключові слова: міська політика, сталий розвиток, стратегічний план розвитку, елементи сталого розвитку, місцеве самоврядування, програма розвитку міста.

Budrik O.I., Komach L.D. Theoretical aspects of forming of urban policies

In the article the approaches to the formation of directions and identification of indicators of plans of urban policy are examined. It was found that the optimal directions can be: social, financial and economic and environmental potential of the city and the scorecard is generated basing on the goals and strategies of the city and the region. Analysis of urban policy of town Rubizhne demonstrated a number of negative aspects according to three strategic directions and in its implementation. It is necessary to develop indicators of sustainable development for a more objective mechanism of formation of directions and monitoring of urban policies, which will allow to reflect the level of economic, social and environmental components of plan of the city development.

Key words: urban policy, sustainable development, strategic plan of development, elements of sustainable development, local government, program of the city development.

Будрик Оксана Ігорівна – асистент кафедри економіки підприємства та прикладної статистики, Інститут хімічних технологій Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля (м. Рубіжне) budrik.ksu@gmail.com.

Комач Любов Дмитрівна – к.х.н., доцент кафедри економіки підприємства та прикладної статистики, Інститут хімічних технологій Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля (м. Рубіжне).

Рецензент: д.е.н., професор Бузько І. Р.

Стаття подана 13.01.2015