

УДК 338.124.4

к.е.н., доцент Денисенко Н.О., Денисенко Д.Є.,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ КРИЗИС-МЕНЕДЖМЕНТУ У МІСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ

В статті розглянуто актуальні проблеми функціонування міського господарства та визначено особливості діяльності житлово-комунальних підприємств на сучасному етапі розвитку. На основі узагальнення теоретичного та практичного вітчизняного і зарубіжного досвіду запропоновано рекомендації щодо підвищення результативності діяльності підприємств міського господарства.

В сучасних умовах розвитку загострюється проблема підвищення ефективності управління житлово-комунальною сферою території. Комунальна власність складає матеріальну основу розвитку територіального утворення. Тому ефективне управління об'єктами, що знаходяться в комунальній власності, сприяє розв'язанню багатьох питань. Вдосконалення системи управління розвитком міського господарства має важливе науково-практичне значення та визначає актуальність теми дослідження.

Огляд існуючих розробок за темою дослідження показав, що деякі питання не в повному обсязі відповідають реальним практичним потребам. Предметом дослідження є відносини, процеси та механізми, що виникають в управлінні міським господарством.

Мета дослідження – розвиток теоретичних основ та обґрунтування практичних рекомендацій щодо використання інструментів кризис-менеджменту з метою підвищення ефективності функціонування міського господарства.

Міське господарство - це сукупність підприємств, інженерних споруд і мереж, покликаних задовольняти повсякденні комунальні, соціально-побутові та соціально-культурні потреби жителів території. Житлово-комунальне господарство міста є невід'ємною частиною міського господарства та представляє собою комплекс підгалузей, що забезпечують умови нормальної життєдіяльності населення та функціонування міських структур. ЖКГ формує середовище життєдіяльності людини – комфортність міста, району, мікрорайону, житла.

До особливостей ЖКГ можна віднести:

- поєднання виробничих та невиробничих функцій;

- соціальна значимість, що передбачає необхідність державного регулювання та контролю з боку споживачів;
- необхідність поєднання комерційних та некомерційних інтересів;
- наявність представників, що належать до монополістів, та представників, де можлива та необхідна конкуренція;
- багатоваріантність організаційно-правового статусу підприємництва та форм власності;
- наявність представників великого, середнього та малого бізнесу;
- необхідність гарантованого забезпечення мінімуму послуг незалежно від платоспроможності населення та ін..

ЖКГ охоплює від 50 до 70% основних фондів, що знаходяться в комунальній власності та виступає матеріальною основою функціонування місцевих органів влади та важливою сферою їх соціальної відповідальності.

Якщо розглядати історію становлення системи міського господарства на прикладі царської Росії, то до 1917 на приблизно 800 міст доводилося 215 невеликих водопроводів, 23 каналізації, 35 трамвайних підприємств, 606 лазень і 13 пралень. Підприємства комунального господарства знаходилися у володінні приватних підприємців, акціонерних суспільств, іноземних концесіонерів.

В радянські часи розвиток міського господарства був найважливішою складовою програми підвищення матеріального добробуту народу та забезпечувався за рахунок значних державних капітальних вкладень. Після 1917 року почали розвивати водопровідно-каналізаційне господарство, міське енергетичне господарство. Але за роки війни (1941-1945 рр.) повністю або частково було зруйновано понад 70 млн. м² житлової площі, 250 водопроводів, 114 каналізаційних систем, 46 трамвайних і 5 тролейбусних господарств, 362 комунальних електростанції. Після війни починається поступове відновлення, і на початок 1969 1714 міст (96% загальної кількості) і 2511 селищ міського типу (63% загальної кількості) мали водопроводи. Розвивається мережа організацій і підприємств побутового обслуговування населення. На той час управління міським господарством знаходилося в безпосередньому веденні місцевих Рад. Деякі промислові підприємства і організації мали свій відомчий житловий фонд і окремі комунальні служби. Поряд з цим вони приймали участь у житловому, комунальному, соціально-культурному будівництві і зовнішньому благоустрої міст.

Але той господарчий механізм, що склався за багато років, не стимулював ефективний розвиток підприємств та установ ЖКГ, не орієнтував їх на покращення якості послуг на основі використання нових технологій та

призвів до зниження надійності та стійкості роботи усіх структур та підгалузей ЖКГ.

Деякі підприємства та установи ЖКГ виступають як монополії, однак ефективний механізм контролю за їх діяльністю і тарифами досі не створено, плата за житлово-комунальні послуги не має чіткого обґрунтування. За відсутності об'єктивного контролю та обліку обсягів фактично наданих послуг та їх якості, розрахунок здійснюється за середніми показниками, що суперечить ринковим принципам.

Економічний механізм взаємовідносин між виробниками та споживачами послуг, а також посередниками не відрегульовано в повному обсязі на нормативно-законодавчому рівні. Додаткові витрати, що виникають внаслідок низького рівня проектування, неякісного ремонту, неефективної експлуатації інженерних мереж, як правило, перекладаються на споживача.

Аналіз сучасного стану житлово-комунальної сфери Києва показав, що більш чверті житлового фонду потребує реконструкції, а значна частина житлового фонду має низькі функціонально-споживчі характеристики. Матеріали з низькими нормативними строками дії, з яких побудовані інженерні комунікації, м'яка покрівля, потребують постійного ремонту та оновлення. Низька якість ізоляційних матеріалів призводить до втрат теплової енергії.

Незадовільний стан теплових мереж зменшує надійність тепlopостачання та веде до великих витрат.

В загальному обсязі бюджетних витрат постійно збільшується питома вага витрат на транспорт, при цьому зростає збитковість галузі. Стан парку погіршився внаслідок недофінансування на його оновлення. На збитковість пасажирського транспорту суттєво впливає велика кількість пасажирів пільгових категорій.

Сучасний стан житлово-комунальної сфери свідчить про те, що договори на комунальне обслуговування укладають формально та не забезпечують мінімальних стандартів якості обслуговування. Не створено механізму реального стимулювання ресурсозбереження. Інвестиції в комунальне господарство знижуються, збільшується ступінь зносу основних фондів, втрачається надійність систем інженерного забезпечення.

Зношення комунальної інфраструктури складає більш 60%. Кількість аварій за останні десять років зросло у декілька разів та складає 70 аварій на 100 кілометрів мереж водопостачання та 200 аварій на 100 кілометрів мереж тепlopостачання.

Реформування цін та тарифів, яке відбувається зараз, передбачає коригування тарифів на житлово-комунальні послуги без зниження частки платежів населення в загальному обсязі фінансування витрат на надання цих

послуг. При цьому не розглянуто можливість зниження тарифів за рахунок впровадження високоефективних ресурсозберігаючих технологій.

Залучення ресурсів на технічне переоснащення та модернізацію основних фондів проблематично через високі відсоткові ставки та низьку ліквідність активів, які можна надати під забезпечення.

Немає стимулів та мотивації ефективної роботи і в самих робітників житлово-комунального господарства. За даними Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій станом на 01.01.2011 року заборгованість із виплати заробітної плати мали 267 підприємств галузі (8,2%) на суму 62,5 млн. гривень. У структурі боргу 5,6 млн. грн. (або 9%) припадає на підприємства комунальної теплоенергетики, 14,5 млн. грн. (або 23%) - на підприємства водопровідно-каналізаційного господарства, 9,6 млн. грн. (або 15%) - на підприємства житлового господарства, 17,2 млн. грн. (або 28%) - на підприємства міськелектротранспорту та 15,7 млн. грн. (або 25%) - на інші підприємства житлово-комунального господарства.

Найбільші обсяги заборгованості із виплати заробітної плати станом на 01.01.2011 року мали підприємства Луганської (15,2 млн. грн.), Харківської (11,0 млн. грн.) та Донецької (8,0 млн. грн.) областей.

Разом з тим з початку року заборгованість із виплати заробітної плати зменшилась у 20 регіонах, зокрема найбільше в Одеській (на 91%), Житомирській (на 76%), Черкаській (на 76%) та Київській (на 69%) областях. Водночас борги з виплати заробітної плати працівникам підприємств галузі зросли у 7 регіонах, зокрема найбільше в Луганській – на 2,7 млн. грн. (або на 22%), Львівській – на 1,2 млн. грн. (або на 39%) областях та АР Крим на 1,2 млн. грн. (або на 42%).

Основними причинами кризи ЖКГ є:

- монополізм (відсутність конкуренції) на об'єктах ЖКГ;
- надмірна концентрація управління на рівні місцевих органів виконавчої влади;
- неефективні управлінські структури, бюрократизм та протекціонізм;
- невідповідність цін та тарифів на послуги ЖКГ фактичним витратам на їх виробництво;
- відсутність дієвих економічних стимулів на підприємствах ЖКГ;
- слабка технічна база галузі;
- відсутність сучасного науково-технічного менеджменту;
- відсутність дієвого механізму соціального захисту населення в період впровадження ринкових механізмів в галузь;

- високий рівень оподаткування;
- неплатежі потенційних споживачів та ін.

Однією з причин кризи ЖКГ є нечітке визначення видів власності, відносин володіння, розпорядження та користування. Протягом 2010 року в м. Києві приватизовано 560 об'єктів. Із загальної кількості приватизованих об'єктів: 25 – державної власності, 50 - комунальної власності міста, 485 - комунальної власності районів. Причому 440 об'єктів приватизовано шляхом викупу, 112 - продано на аукціоні, 8 – за конкурсом. За загальною кількістю приватизованих об'єктів з початку приватизації м. Київ займає 1 місце серед регіонів України (питома вага м. Києва – 10,4%) та 1 місце за кількістю приватизованих об'єктів комунальної власності (питома вага столиці – 12,3%).

Станом на 01.01.2011 року обсяг надходжень від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності до бюджету м. Києва становив 395,5 млн. грн., що на 20,3% або майже на 100,7 млн. грн. менше порівняно з показниками 2009 року. Від надання в оренду комунального майна до бюджету м. Києва за 2010 рік надійшло 112,9 млн. грн., що майже на 19,2 млн. грн. або на 14,5% менше порівняно з 2009 роком.

Ці дані свідчать про неефективне використання комунального майна. Хоча, безумовно, такі результати діяльності підприємств є наслідком, в тому числі, загальної економічної кризи в країні. Приватизація житлово-комунальної галузі повинна сприяти підвищенню якості, надійності та екологічної безпеки послуг, створенню конкурентоздатних підприємств, що будуть мати змогу забезпечити рентабельність послуг на основі зниження витрат на їх виробництво та реалізацію. Разом з тим необхідно врахувати питання зміни доходної спроможності та фіскального потенціалу місцевого бюджету, гарантію збереження (або покращення) рівня якості та обсягів послуг, а також прийнятність для мешканців території нових цін та тарифів.

У зв'язку з наведеними даними виникає потреба у застосуванні більш дієвих, сучасних, ефективних та результативних інструментів управління ЖКГ, серед яких значне місце належить кризис-менеджменту.

Кризис-менеджмент (crisis management) можна розглядати як частину стратегічного менеджменту. В якості синонімів в зарубіжній літературі найчастіше використовують терміни «crisis controlling», «crisis planning», «crisis ruling», а також «crisis programming».

При цьому слід враховувати, що це не тільки управління об'єктом в критичній ситуації та не тільки технологія виходу з кризи. Це також технологія, що дозволяє управляти кризовою ситуацією в інтересах відповідних соціальних суб'єктів. Таким чином, crisis management можна розглядати як технологію ведення конкурентної боротьби в ринковій економіці. Відповідно менеджери,

що займаються цим – це не антикризові менеджери, а спеціалісти з ведення конкурентної боротьби з метою витіснення конкурентів з ринку та захисту власних ринків від конкурентів.

Криза – це перелом, будь-яка якісна зміна поточного процесу: від доброго до поганого, від поганого до доброго, від поганого до найгіршого та від доброго до кращого.

З точки зору кризис-менеджменту, будь-яке завдання можна розв'язати, якщо виконуються наступні умови:

- достатньо часу на розв'язання завдання;
- достатньо обсягу повноважень щодо вибору методів розв'язання завдань;
- достатньо фінансів для розв'язання завдання.

Кризис-менеджмент включає:

- діагностику причин виникнення кризових ситуацій об'єкта управління;
- комплексний аналіз фінансово-економічного стану об'єкту з метою визначення методів фінансового оздоровлення;
- бізнес-планування фінансового оздоровлення (наприклад, рефінансування боргів та оптимізація витрат);
- обґрунтування процедур антикризового управління та контроль реалізації цих процедур;
- розробка заходів протистояння зовнішнім загрозам;
- маркетингові заходи;
- організаційна та кадрова перебудова;
- технологічне переоснащення;
- антикризову профілактику, антикризовий супровід.

Антикризова профілактика повинна включати заходи щодо усунення слабких місць в структурі об'єкта, які можуть негативно подіяти в умовах кризової ситуації.

Антикризовий супровід – це виявлення зовнішніх та внутрішніх факторів, що можуть призвести до кризової ситуації.

Антикризове забезпечення включає:

- діагностику процесів та тенденцій, що можуть призвести до кризової ситуації;
- прогнозування виникнення, розвитку та можливих наслідків кризових ситуацій;
- розробка антикризового супроводу;
- проведення антикризової профілактики;
- організація антикризового реагування.

Антикризове реагування – це організація та впровадження адекватних дій щодо подолання кризової ситуації та її наслідків. Антикризове реагування включає розробку програм дій в умовах настання кризової ситуації.

Завдання кризис-менеджменту – перетворити нову кризу в оздоровлення та оновлення, стрімке падіння у м'який вихід.

Розробляючи програму оздоровлення, розвитку та запобігання кризи в міському господарстві, необхідно вивчати зарубіжний досвід та можливості його використання в Україні. У 80-90-х рр. уряди багатьох європейських країн проводили пошук оптимальних форм надання житлово-комунальних послуг із залученням представників приватного бізнесу. Муніципалітет при цьому виступав як організатор виробництва послуг.

Поширеною формою надання комунальних послуг у розвинутих країнах є міжтериторіальні угоди (договір про обслуговування). В даному випадку, один орган управління наймає інший та відповідно оплачує ці послуги. Так надають комунальні послуги з водо-, газо-, тепlopостачання, водовідведення, послуги з послуги з прибирання території та ін.. Досвід США, Німеччини, Японії, Швеції та ін. країн свідчить про більш економне використання фінансових ресурсів, потужностей виробників послуг (ефект масштабу виробництва – зі збільшенням обсягів виробництва знижується собівартість виробництва одиниці послуги) [7].

Для того, щоб запровадити подібні механізми в нашій країні, потрібно спочатку виявити потреби різних верств населення в послугах, оцінити можливості місцевих комунальних підприємств та установ, отримати інформацію про стан надання подібних послуг в інших територіальних утвореннях та налагодити механізм договірних взаємовідносин.

При цьому місцеві органи виконавчої влади можуть укладати контракти не тільки один з одним, а й з приватними підприємствами. В багатьох країнах (наприклад, Великобританії, США, Швеції) здійснюють продаж транспортним компаніям автобусних та трамвайних ліній за конкурсом. З 1992 року 250 з 400 маршрутів «Лондонських автобусів» запропоновано приватним власникам. Періодичність руху автобусів встановлюється муніципалітетом. Якщо приватна компанія не виконує умови контракту, передбачено штрафні санкції. Як показала практика, послуги на конкурентній основі дозволили отримати економію муніципальними транспортними підприємствами та приватними компаніями (економія склала в середньому 15%) [10, 11].

Великий досвід проведення конкурсів щодо благоустрою територій накопичено територіальними утвореннями Великобританії. В 1988 році було прийнято Акт про місцеве управління, де передбачено проведення конкурсів

при підрядах на будівництво будинків, доріг, санітарне очищення, прибирання території, забезпечення школярів харчуванням.

Але навіть в країнах з ринковою економікою приватний бізнес виконує не більш п'ятої частини житлово-комунальних послуг. Це обумовлено наявністю в цій сфері монопольних систем життєзабезпечення (газо-, водо-, тепло забезпечення, водовідведення, каналізація та ін.), що знаходяться в муніципальній (комунальній) власності та під жорстким державним контролем за дотриманням стандартів якості та ціноутворенням виробників послуг.

Цікавий досвід США щодо бюджетного фінансування житлово-комунальної сфери. Федеральний уряд субсидує приблизно половину інвестицій місцевих та штатних урядів, що в грошовому вираженні складає більш 25 млрд. дол. щорічно. Найбільш популярна форма федеральної фінансової допомоги – «блокові програми» (на реалізацію конкретних напрямків територіального розвитку). Відрахування з бюджету за цими програмами здійснюються у відповідності до формули. При обґрунтуванні застосування формули береться до уваги чисельність населення та інші соціально-економічні показники розвитку території.

Щоб ефективно боротися з кризою, необхідно не тільки розробляти та реалізовувати програми антикризових заходів, а й шукати, обґрунтовувати, аналізувати та враховувати природу та причини кризи.

Будь-яка антикризова програма повинна містити аналіз ризиків реалізації в умовах нестабільності зовнішнього середовища. Причому в даному аспекті ризик слід розглядати не як «можливу втрату», «вірогідність загрози», «можливий збиток», «втрату або недоотримання прибутку», а як можливе відхилення від поставленої мети, вірогідність недосягнення мети та неотримання очікуваних результатів. На рівні держави та території можна говорити про такі ризики реалізації антикризових програм, як ризики зниження ефективності практичної реалізації прийнятих антикризових заходів; ризики зміни напрямків реалізації внаслідок захисту інтересів окремих бізнес груп; ризики монополізації ринків, обмеження ринкової конкуренції внаслідок збільшення прямого державного втручання; ризики непрозорості та неоднозначності отриманих результатів; ризики несвоєчасного впровадження антикризових заходів та ін..

Ризики, що виникають на рівні окремого підприємства, можливо, не мають таких глобальних наслідків, але, безумовно, впливають на розвиток території прямо або опосередковано. Ступінь такого впливу залежить від масштабів кризи, що охоплює окреме підприємство, або весь напрямок діяльності, всю галузь.

Тому будь-яка антикризова програма повинна бути динамічною, і коригуватися залежно від зміни внутрішніх та зовнішніх умов реалізації. Крім того, неможливо кардинально щось змінити в цій сфері діями окремого підприємства. Це як війна з повітряними млинами. Програма заходів кризис-менеджменту повинна містити спільні та одночасні напрямки дій підприємств ЖКГ, території та держави.

З нашої точки зору, необхідними напрямками кризис-менеджменту в міському господарстві на сучасному етапі розвитку є:

- удосконалення системи управління, експлуатації та контролю в ЖКГ з метою сприяння економії ресурсів, підвищення оперативності управління;
- підвищення відповідальності виробників та споживачів послуг (відповідно за якість послуг та раціональне користування послугами) шляхом встановлення нормативів споживання відповідно до природно-кліматичних умов та рівня життя соціальних груп населення;
- підвищення адресної спрямованості бюджетних коштів, що спрямовуються на соціальний захист споживачів послуг (система пільг та субсидій);
- перехід (там, де можливо) на договірні відносини, розвиток конкурентного середовища, конкурсний відбір щодо управління житловим фондом та його обслуговуванням, проектно-будівничих робіт та постачання матеріалів та обладнання;
- удосконалення фінансової політики місцевих органів виконавчої влади та контролю за використанням фінансових ресурсів відповідно до соціально обґрунтованих норм, посилення контролю за динамікою собівартості послуг, цінами та тарифами;
- впровадження нових сучасних ресурсозберігаючих технологій, що дасть можливість знизити собівартість виробництва послуг з одночасним зниженням тарифів на житлово-комунальні послуги при дотриманні стандартів якості;
- демонополізація управління та утримання житлового фонду, забезпечення рівних конкурентних умов для всіх суб'єктів господарювання при наданні житлових послуг;
- забезпечення інвестиційної привабливості галузі для приватних інвесторів шляхом посилення правових гарантій землекористування та забудови, перехід від адміністративного надання ділянок під забудову до принципів правового зонування за рахунок встановлення обґрунтованих містобудівних норм та нормативів (а також їх дотриманням);

- розробка нормативно-правової бази для залучення інвестицій, в тому числі у формі концесій, а також кредитних ресурсів;
- впровадження ефективних механізмів управління дебіторсько-кредиторською заборгованістю;
- ефективна податкова політика стимулювання будівництва житла, але виключення необґрунтованих податкових пільг для окремих учасників;
- стимулювання раціонального споживання ресурсів та впровадження ресурсозберігаючих технологій, в тому числі через механізм податкового кредиту;
- стимулювання реалізації інвестиційних проектів інноваційного спрямування шляхом зменшення податкового навантаження (так званий компенсаційний напрямок, коли отримана за рахунок пільг економія виступає джерелом фінансування витрат інноваційного характеру), причому розмір пільги можна поставити в залежність від зростання витрат інноваційного характеру;
- можливість використання механізму прискореної амортизації;
- стимулювання витрат підприємств на наукові дослідження, що виконані як власними силами, так і за рахунок спеціалізованих учбових, науково-дослідницьких установ шляхом застосування пільгового оподаткування цих витрат або податкового кредиту.

На наш погляд, запропоновані заходи дозволять вивести міське господарство на кардинально новий напрямок розвитку та підвищать ефективність діяльності галузі.

Список літератури

1. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление. М.: Гросс-Медиа, 2009. - 256 с.
2. Зерова О.М. Сутність фінансового управління та його особливості в житлово-комунальному господарстві // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009.- №4.- С. 209-214.
3. Лукьянченко А.А. Трансформация градообслуживающей системы. – Донецк, 2004. - 238 с.
4. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие/ Иванов В.В., Коробова А.Н. – М.: ИНФРА-М, 2002. - 718 с.
5. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление. - М.: КноРус, 2008. - 496 с.
6. Соловьев С.А. Организационный механизм совершенствования местного самоуправления в крупном городе. - СПб.: Норма, 2008. - 132 с.
7. Стратегическое планирование развития города (зарубежный опыт 80-90-х гг.)/ Отв. ред Капранова Л.Д., Зарецкая С.Д. – М.: РАН, 1999.
8. Трепилец Д.А. Концепция создания механизма управления финансовым обеспечением жилищно-коммунального комплекса города // Економіка і організація управління. 2008. №3. - С.159-165.
9. Файнберг А. И., Домбровский А. А., Строганова Т. А. Экономика, организация

и планирование городского хозяйства: Учебник. - М. 1969. - 390 с.

10. Шопенко Д.В., Москаленко Е.Г., Родионов Д.Г. Зарубежный опыт привлечения инвестиций в развитие социально значимых отраслей сферы услуг крупных городов. - Спб: СПбГУ., 1996.

11. Радыгин В. Технический взгляд на приватизацию в странах Запада. М.: "Эко", 1992., №3. - с.53-57.

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные проблемы функционирования городского хозяйства и определены особенности деятельности жилищно-коммунальных предприятий на современном этапе развития. На основе обобщения теоретического и практического отечественного и зарубежного опыта предложены рекомендации по повышению результативности деятельности предприятий городского хозяйства.

Abstract

This article contains information about problems and peculiarities of the housing and utilities at the present stage of development. The theoretical and practical domestic and foreign experience offered practical recommendations for improving the performance of of housing and utilities.