

ПОШУК ШЛЯХІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

Анотація. У статті розглянуто комунальні підприємства як важливу складову частину комунальної власності, проаналізовано основні проблеми функціонування комунальних підприємств та запропоновано деякі шляхи підвищення ефективності управління комунальними підприємствами.

Аннотация. В статье рассматриваются коммунальные предприятия как важная составляющая коммунальной собственности, анализируются основные проблемы функционирования коммунальных предприятий и предлагаются пути повышения эффективности управления коммунальными предприятиями.

Annotation. The municipal enterprises as important component of municipal property are examined, basic problems of functioning the municipal enterprises are analyzed and something decisions of preferment effectiveness of management are proposed in the article.

Вступ. Становлення і розвиток демократичної держави і громадянського суспільства вимагає посилення ролі, розширення сфери діяльності і впливу місцевого самоврядування на економіку та соціальну сферу, що, в свою чергу, потребує відповідної ресурсної бази, яка могла б забезпечити самостійність, повноцінне функціонування і виконання всіх покладених на місцеві органи повноважень, які включають в себе вирішення не лише завдань і проблем місцевого значення, але й делеговані органам місцевого самоврядування певні державні функції. В Україні існує багато економіко-правових проблем ресурсного забезпечення процесів становлення, розвитку і функціонування самодостатніх муніципальних утворень, досить часто виникає проблема ефективного розподілу та використання обмежених ресурсів для досягнення поставлених цілей. Комунальна власність є однією з найважливіших складових ресурсного потенціалу муніципального утворення, що забезпечує виконання багатьох функцій і завдань органів місцевого самоврядування, є джерелом формування значної частини фінансових ресурсів муніципального утворення, крім того комунальні підприємства, що входять до складу комунальної власності задовольняють значну кількість потреб територіальної громади. Створення ефективної системи управління комунальною власністю та, зокрема, комунальними підприємствами є актуальною проблемою для України не лише тому, що комунальна власність є базою місцевого самоврядування, а ще й тому, що більшість комунальних підприємств сьогодні є збитковими і працюють на межі своїх можливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підвищення ефективності використання комунальної власності у своїх працях піднімала Боровська О. Ю, проблеми реформування підприємств комунальної сфери досліджували Русанов О.М. та Удалих О.О., джерела

фінансування комунальної інфраструктури розглядав Гайко Є.Ю., а також інші автори та економісти.

Постановка завдання. Постійне погіршення якості комунальних послуг в Україні, зниження рентабельності та прибутковості комунальних підприємств вимагає пошуку шляхів підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств, оскільки підприємства саме цієї сфери є важливою складовою частиною комунальної власності і задовольняють значну кількість потреб територіальної громади. Тому метою статті є розгляд основних проблем комунальних підприємств та пошук резервів підвищення ефективності їх діяльності ті удосконалення процесу управління підприємствами комунальної сфери.

Основна частина. Відносини пов'язані з правом власності регулюються в Україні двома основними нормативно-правовими документами – Конституцією України та Цивільним кодексом України. До 20 червня 2007 року відносини права власності регулював ще один документ – Закон України «Про власність», але він втратив чинність згідно із Законом України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України" від 27 квітня 2007 року [3]. Конституція України та Цивільний кодекс України визначають право державної, право комунальної та право приватної власності. Таким чином, в Україні на конституційному рівні комунальна власність визнана самостійною формою власності.

Рада Європи відповідно до Рекомендації 132 (2003) «Про комунальну власність у світлі принципів місцевого самоврядування» закликає держав-членів гарантувати органам місцевого самоврядування право володіти комунальною власністю, оскільки це є основним чинником місцевого самоврядування і забезпечує виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій і повноважень, обсяг комунальної власності має надавати органам місцевої влади можливість виконувати їхні обов'язки на користь місцевої громади [1]. Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктом якої є територіальна громада [2]. Відповідно до Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”: „право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування” (ст.1) [4]. Відповідно до ст. 327 Цивільного кодексу України у комунальній власності є майно, у тому числі і грошові кошти, що належить територіальній громаді, а управління цим майном здійснюють обрані територіальною громадою органи місцевого самоврядування [5]. Комунальна власність включає рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів та інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади охорони здоров'я, освіти,

науки, соціального обслуговування, кошти отримані від відчуження об'єктів комунальної власності, інше майно і майнові права [6].

Вартість комунальної власності територіального утворення значною мірою визначає рівень його незалежності і самостійності [7]. Система обліку об'єктів комунальної власності, яка існує в Україні сьогодні, не може дати відповіді на питання про її склад, стан, вартість та рівень використання, що часто є основною причиною недоцільного і неекономного використання комунальної власності і стає перепорою на шляху розробки ефективних управлінських рішень в цьому напрямку. Саме тому одним з пріоритетних завдань у ході реформування місцевого самоврядування має стати створення системи обліку комунальної власності, яка б давала можливість класифікувати комунальне майно за певними ознаками, проводити його оцінку за визначеними показниками, визначати оптимальні шляхи його використання, аналізувати ефективність використання та застосовувати регуляторні міри.

Важливою складовою комунальної власності є підприємства та організації виробничої та соціальної сфери, завданням яких є виробництво продукції та надання послуг територіальній громаді. Саме ці підприємства і організації в сукупності є виробничим потенціалом території і складають систему житлово-комунального господарства, де зосереджена значна частка виробничих ресурсів територіального громади. Потрібно чітко розрізняти поняття «підприємства комунальної форми власності» і «комунальні підприємства». Під «комунальними підприємствами» розуміємо підприємства, що надають населенню комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, теплопостачання тощо), тобто послуги, які задовольняють соціальні потреби громадян. Комунальні підприємства є досить важливою складовою в системі забезпечення життєдіяльності будь-якого міста, але нерівномірне забезпечення муніципальних утворень ресурсами призводить до великого розриву у обсягах і якості комунальних послуг у різних регіонах. Актуальність проблем пов'язаних з комунальними підприємствами визначається передусім тим, що ці підприємства є монополістами в своїй сфері діяльності, але їх стан в багатьох регіонах України постійно погіршується, знижується прибутковість та рентабельність таких підприємств, погіршується якість послуг, що надаються. Система управління комунальними підприємствами потребує значного удосконалення і пошуку резервів для підвищення ефективності їх діяльності, але велика кількість заяв щодо необхідності реформування житлово-комунального господарства сьогодні залишаються нереалізованими на практиці і супроводжуються подальшим занепадом інфраструктури.

З точки зору теорії управління, управління будь-яким об'єктом має здійснюватися шляхом послідовної реалізації 4-х функцій управління: планування, обліку, контролю, регулювання. Функція планування полягає у визначенні бажаного стану об'єкту управління, а функція обліку в отриманні інформації про його фактичний стан. Порівняння фактичного

та планованого стану об'єкту дає змогу визначити відхилення від плану, тобто здійснити контроль. Посередництвом функції регулювання (прийняття управляючого рішення) виявлені відхилення повинні бути ліквідовані або зведені до мінімуму. У випадку з комунальними підприємствами визначення бажаного стану об'єкту - це має бути постановка органами місцевої влади і керівниками комунальних підприємств певних завдань для даних підприємств на певний період часу, наприклад обсяг та якість послуг, які надаються, прибуток від надання послуг, обсяги використання ресурсів тощо. Фактичний стан комунального підприємства має визначатися на основі звітів в кінці звітної періоду (функція обліку) і порівнюватися з запланованими показниками та поставленими завданнями для визначення відхилення від плану (функція контролю). І вже на основі отриманих даних і проаналізованої інформації, відповідальні органи місцевої влади разом з керівництвом комунального підприємства мають приймати управлінське рішення, яке могло б забезпечити ліквідацію виявлених відхилень і покращення показників в наступному році (функція регулювання). Ця досить спрощена схема управління комунальним підприємством сьогодні не може бути реалізована на практиці через недосконалість процесів планування, обліку, контролю та регулювання.

Відповідно до законодавства України керівництво комунальних підприємств та організацій повинно складати та подавати звіти місцевим органам влади про наявність та використання наявних ресурсів, оскільки згідно з Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” відносини органів місцевого самоврядування з об'єктами комунальної власності мають будуватися на основі підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності цих об'єктів органам місцевого самоврядування, які постійно мають звітувати перед територіальною громадою. Система звітності має надавати можливість оцінити технічний стан комунального підприємства, надійність роботи обладнання, ефективність використання ресурсів, потребу в інвестиціях. Значним недоліком існуючої системи звітності є те, що звіти не групуються в статистиці, а на комунальних підприємствах не проводиться оцінка технічного стану та ефективності використання ресурсів, що стає відчутною перешкодою на шляху обліку і прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо використання виробничих ресурсів територіальної громади в її інтересах [7].

Більшість підприємств комунальної сфери сьогодні працюють в Україні неефективно і є збитковими. Вартість комунальних послуг постійно зростає, але це не сприяє підвищенню їх якості. Наявні ресурси часто використовуються нераціонально і підприємства комунальної сфери більшості муніципальних утворень не можуть в повному обсязі задовольнити потреби територіальної громади і надати необхідні послуги належної якості. Підґрунтям такої ситуації є значна кількість проблем, які накопичувалися протягом багатьох років і для свого вирішення потребують не лише значних коштів, але й час для вирішення, оскільки є

досить різнобічними. Ці проблеми групуються в чотири великі групи: технічні проблеми, фінансово-економічні проблеми, проблеми нормативно-правового регулювання, управлінські і кадрові проблеми [10].

Технічні проблеми існують сьогодні в багатьох галузях економіки України і зумовлені значною зношеністю основних фондів, технічно і морально застарілим обладнанням, матеріаломісткими, енергомісткими, трудомісткими технологіями та низьким рівнем автоматизації процесів. Більшості комунальних підприємств необхідні нові технології і нове високотехнологічне обладнання, які могли б стати основою для підвищення якості послуг, які вони надають, підвищити рентабельність і прибутковість таких підприємств. Але впровадження новітніх технологій і технічних засобів вимагає значних інвестицій, а джерела інвестування даних заходів є досить обмеженими, оскільки інвестиційний капітал спрямовується в основному в ті галузі і сфери господарства, де його прогнозована прибутковість буде найвищою і термін окупності якомога меншим, а комунальні підприємства зі своїми застарілими основними фондами і низькою рентабельністю не задовольняють ці вимоги. В той же час довгострокове перебування великих об'ємів знеціненого і збиткового обладнання та устаткування на балансі будь-якого підприємства, а також низький рівень використання основного капіталу призводять не тільки до зростання витрат по обслуговуванню і підтримці в робочому стані техніки, яка не використовується в повному обсязі (персонал, інженерна інфраструктура, витрати на ремонт, енергетичні і матеріальні витрати), але й створює перепони для процесу надання послуг відповідної якості, перешкоджає економії витрат [9]. Саме це є однією з основних причин того, що вартість житлово-комунальних послуг в Україні постійно зростає при незмінно низькій якості цих послуг. Проблема якості послуг, які надаються, тісно пов'язана з проблемою продуктивності і ефективності їх надання, оскільки до основних критеріїв підвищення ефективності будь-якого процесу виробництва чи надання послуг відносять посилення та нарощення технологічних та інноваційних переваг [11]. Впровадження на підприємствах житлово-комунального комплексу нового обладнання і новітніх інноваційних технологій могло б вирішити цілу низку проблем: підвищити рентабельність та продуктивність надання послуг, підвищити ефективність використання матеріальних та фінансових ресурсів, значно підвищити якість послуг. Звичайно цей процес потребує значних капіталовкладень і досить багато часу для того, щоб окупити вкладені кошти, але місцеві бюджети не мають в сучасних умовах можливостей для інвестування достатніх коштів на розвиток житлово-комунальної сфери.

Фінансово-економічні проблеми житлово-комунального господарства полягають у відсутності необхідної кількості коштів для реформування підприємств даної сфери. Як вже було зазначено вище, інвестиційна привабливість комунальних підприємств є досить низькою, а власних коштів досить часто не вистачає навіть на оплату праці власним працівникам, оскільки більшість таких підприємств є не тільки

нерентабельними, але і збитковими, що автоматично виключає з джерел інвестування власний прибуток. Збитковість підприємств житлово-комунального комплексу зумовлена не лише постійним збільшенням собівартості, що пов'язано з застарілою матеріально-технічною базою та значними технологічними втратами, але й зростанням на балансі підприємств дебіторської заборгованості за рахунок значної кількості неплатників за наданні комунальних послуг, що в свою чергу означає вилучення з обігу підприємства значної кількості оборотних коштів. Комунальні підприємства на даний момент часу не мають таких важелів впливу на боржників, які могли б змусити їх повернути борги, оскільки в більшості випадків не можуть припинити надання послуг споживачам, які не сплачують комунальні рахунки, а стягнення заборгованостей в судовому порядку сьогодні є практично неможливим через відсутність єдиного правого механізму проведення таких процедур [10]. Крім того, на сьогодні існує досить значна група пільгових споживачів комунальних послуг, які субсидуються за рахунок інших споживачів (тих, які оплачують послуги в повному обсязі), і не зацікавлені в скороченні обсягів споживання деяких видів послуг (наприклад, водопостачання), а навпаки постійно збільшують ці обсяги, що з часом викликає зростання вартості послуг для решти груп споживачів, оскільки комунальні підприємства досить часто не отримують в повному обсязі компенсацію з бюджету за надані пільговикам послуги. [10]. В той же час в комунальній сфері України не використовуються новітні засоби фінансування, наприклад залучення на комунальні підприємства обладнання та устаткування на основі лізингу, фінансування за рахунок випуску облігацій, кредитні джерела фінансування [8].

Проблеми нормативно-правового характеру у сфері комунально-житлового господарства пов'язані передусім з відсутністю чіткого правового регулювання процесів управління комунальними підприємствами, відсутністю процедур розробки та впровадження тарифів на послуги, що надаються комунальними підприємствами, відсутністю системи моніторингу та оцінки діяльності комунальних підприємств, недосконалістю системи звітності керівництва комунальних підприємств перед місцевими органами влади. Основну роль у вирішенні проблем нормативно-правового характеру має зіграти держава шляхом забезпечення законодавчої підтримки в питаннях власності на майно комунальних підприємств, тарифного регулювання та стандартизації якості послуг, що надаються, створення системи сертифікації комунальних підприємств, розроблення єдиної системи звітності комунальних підприємств для оцінки ефективності роботи та використання ресурсів та системи моніторингу технічного стану комунальних підприємств [10].

Управлінські і кадрові проблеми комунальних підприємств пов'язані з досить низьким рівнем компетенції управлінських кадрів і відсутністю програм їх підготовки та підвищення кваліфікації, з відсутністю чіткої організаційної структури на більшості комунальних підприємств, яка має

забезпечувати чіткий розподіл функцій і делегування повноважень, з низьким рівнем зацікавленості персоналу у підвищенні ефективності використання ресурсів і скороченні витрат на надання послуг [10].

Сьогодні на більшості підприємств різних форм власності відсутні стратегічні плани розвитку, які б, у разі існування, могли б стати одним із засобів контролю досягнутих результатів із запланованими. Крім того, цілі підприємства досить часто залишаються незбалансованими з цілями муніципального утворення.

Висновки. Для вирішення всіх вищезазначених проблем необхідно провести реформування системи управління комунальними підприємствами з метою удосконалення управлінських процесів на таких підприємствах, підвищення ефективності використання ресурсів, зменшення витрат, підвищення якості послуг, які надаються населенню. Процес реформування потребує значних інвестиційних коштів, основними джерелами яких можуть стати кошти комунальних підприємств, кошти державного та місцевих бюджетів, кредити, кошти фізичних та юридичних осіб, що залучаються шляхом приватизації об'єктів комунальної власності або передачі їх в оренду, іноземні інвестиції.

Для забезпечення ефективного управління комунальною власністю і комунальними підприємствами зокрема потрібно забезпечити реалізацію на практиці функцій управління. Але через відсутність досконалої законодавчої бази, системи стимулювання, чіткого розподілу повноважень і відповідальності місцеві органи влади не можуть в повній мірі здійснювати ефективне управління майном територіальної громади. Основним недоліком в організації регулювання діяльності підприємств, організацій, установ комунальної власності органами місцевої влади є те, що місцеві органи влади майже ніяк не можуть вплинути на роботу об'єкта. Виконавчі органи муніципальної влади можуть лише розробити рекомендації для тих підприємств, організацій, установ комунальної власності, які не виконали свого плану, надати поради чи висунути пропозиції, розробити методичні вказівки, які представники підприємств, організацій, установ можуть отримати в будь-який момент часу і використати для підвищення ефективності діяльності підприємства, організації, установи комунальної власності. Негативним моментом є те, що органи місцевої влади піклуються в основному про те, щоб підприємства організації, установи комунальної власності вчасно і в повному обсязі сплачували податки до бюджету, не маючи майже ніякої можливості вплинути на підвищення ефективності діяльності підприємства та його рентабельності. Таким чином, муніципальна влада практично позбавлена можливості регулювати діяльність підприємств, організацій, установ комунальної власності.

Основні резерви ефективного функціонування та розвитку комунальних підприємств формуються на основі ресурсної бази муніципального утворення, а також залучення інвестицій з приватного сектору. Ресурсна база муніципального управління знаходиться у

зародковому стані і потребує значного удосконалення та розвитку, а приватний сектор, в свою чергу, не бажає інвестувати кошти на розвиток комунального господарства, оскільки ця галузь є нерентабельною і неприбутковою. Удосконалення вимагає також і процес управління комунальними підприємствами. Основою процесу формування ефективної системи управління комунальною власністю та комунальними підприємствами зокрема має стати законодавство України, яке сьогодні залишає поза увагою значну частину питань та проблем комунальної власності. Зокрема це питання обліку та закріплення об'єктів комунальної власності, питання відповідальності управлінських органів місцевого самоврядування за ефективність управління та використання комунальної власності, питання оцінки цієї ефективності і шляхів її підвищення. Створення гнучкої системи обліку, аналізу, оцінки та контролю на комунальних підприємствах, с може стати основним чинником підвищення ефективності управління комунальним господарством та комунальною власністю в цілому.

Використані джерела інформації:

1. Рекомендація 132 (2003) Ради Європи «Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування». [Електронний ресурс]. – Доступний з <[http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r132\(2003\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r132(2003).htm)>
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>>.
3. Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 № N 997-V. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>>.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-4. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>>.
6. Аграрний сектор України. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://www.agroua.net/economics/documents/category-37/doc-39>>.
7. Бобровська О. Ю. Облік та аналіз комунальної власності як підгрунтя підвищення ефективності використання // Держава та регіони. – 2006. - № 3. – с. 12-18.
8. Гайко Є.Ю. Проектне фінансування комунальної інфраструктури: світова практика// Економіка і прогнозування.- 2008. - № 1 –с.145-153.
9. Козьменко С.М., Леонов С.В. Определение оптимальных сроков функционирования основных фондов в промышленности// Механізм регулювання економіки – 2002 - № 1-2 – с. 146-151.
10. Удалих О.О., Русанов О.М. Шляхи реформування водопровідно-каналізаційного комплексу міст України // Економіка і управління. – 2007. - № 3. – с. 49-54.
11. Швиданенко О.А. Сучасні критерії конкурентоспроможності: ефективність та інноваційність// Актуальні проблеми економіки – 2003 – № 8 – с.145-150.

Рецензент: Безус А.М., к. т. н., доцент.