

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 338.1:332.8:64

МОДЕРНИЗАЦІЯ КОМУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ГОРОДОВ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Богачев С.В., д.э.н.

Кавыршина В.А., к.э.н.

Институт економіко-правових досліджень НАН України

Статтю присвячено дослідженню проблем формування ефективного управління комунальними підприємствами з боку органів місцевого самоврядування. Наведено рекомендації з формування системи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з підвідомчими підприємствами, яка була б здатна забезпечити достатній рівень керованості процесами модернізації систем життєзабезпечення міст. У статті доводиться, що управління з боку влади місцевого самоврядування, в першу чергу, має бути стратегічним. При цьому важливим є не тільки розробка теоретичної моделі, а й формування соціально-економічних можливостей перетворень в безлічі сфер: інформаційної, технічної, правової, економічної, соціальної. Також, запропоновано встановлення для підприємства певних досяжних фінансових цілей та винагород, яких воно може одержати за виконання намічених планів.

Ключові слова: місто, органи місцевого самоврядування, комунальне господарство, комунальні послуги, управління, регулювання

This article is devoted to the issues of establishing the efficient management of the utility companies by the local governments. It gives the recommendations on the formation of the local authorities' relationships with the subordinate enterprises that would be able to provide an adequate level of controllability of the city infrastructure system modernization processes. The article argues that the local government's management, first and foremost, must be strategic. Thus, it is important not only to develop theoretical model, but also to create social and economic opportunities for transformation in many areas: information, technical, legal, economic, social. It also suggests setting specific achievable goals and financial rewards for the enterprise that it can get for achieving the targets.

Keywords: city, local authorities, public utilities, utilities, management, regulation

Актуальность, проблемы. Государство, уйдя от прежней (социалистической) модели финансирования ЖКХ, нарушило баланс источников содержания жилищного фонда и обеспечения условий проживания. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги до уровня себестоимости поднять не удалось по причине чрезмерности тяжкого бремени расходов для большинства населения. Коммунальные предприятия стали функционировать в режиме перманентной нехватки средств. Это повлекло за собой неуклонное ухудшение технического состояния сетей и оборудования, снижение качества обслуживания.

Долговременное неудовлетворительное выполнение коммунальными предприятиями своих функциональных обязанностей вызвало не только разрушение их корпоративной репутации, но и спровоцировало подрыв доверия общества к представителям местной власти.

Поэтому на современном этапе социально-экономического развития Украины наведение порядка в жилищно-коммунальном хозяйстве является для местного самоуправления одной из наиболее актуальных проблем. С одной стороны, необходимо добиться безубыточности и даже прибыльности коммунальных предприятий. С другой, важно не допустить повышения удельного веса расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в семейных бюджетах.

Анализ последних научных исследований. Данная задача находит отражение в публикациях отечественных и зарубежных ученых, таких как: Дмитренко Я., Зеккер Ф.Ю., Лютая А., Мамутов В.К., Найден С.Н. и др. Одна группа авторов, включающая много практических работников и которую из-за этого можно назвать авторами «производственного направления», во главу угла ставит разрешение финансовых проблем коммунальных предприятий. Они полагают, что без обеспечения прибыльности деятельности в коммунальной сфере улучшение обслуживания невозможно. Многие из них связывают успех модернизации с включением в состав тарифов ЖКХ инновационной составляющей.

Другая группа авторов («социального направления») акцентирует внимание на невозможности существенного повышения тарифов. Так, Лютая А. утверждает, опыт зарубежных стран свидетельствует о целесообразности поддержания средней доли расходов на коммунальные

услуги на уровне 6% среднего дохода населения, тогда для малообеспеченных групп населения предельная доля расходов на услуги ЖКХ в сумме доходов равна 10—15% [6].

Третья группа авторов пытается найти способы улучшения коммунального обслуживания в условиях ограниченного финансирования и находит его в повышении эффективности производственной и инвестиционной деятельности предприятий ЖКХ [5]. Они акцентируют внимание на том факте, что финансовое состояние предприятий жилищно-коммунального хозяйства зависит не только от уровня тарифов, но и от уровня затрат.

Система ЖКХ со времен ее создания практически не модернизировалась и по эффективности, в том числе энергетической, значительно уступает показателям развитых стран [5]. Это обуславливает ее излишнюю затратность. Авторы данного направления считают, что основной идеей реформирования жилищно-коммунального хозяйства должно быть ресурсосбережение на основе модернизации систем городского жизнеобеспечения.

В связи с этим встает вопрос управления прогрессивным изменением систем жизнеобеспечения городов. Это означает, что система управления ЖКХ должна соответствовать происходящим в нем переменам. Вопрос даже не в скорости принятия тех или иных, в том числе стратегических решений, а в их направленности, продолжительности, темпе, рисках и эффекте изменений во времени.

Существующие нормативные документы, регулирующие сферу ЖКХ, не в полной мере обеспечивают упорядочения отношений коммунальных предприятий с органами местного самоуправления даже в решении рутинных вопросов. Еще большие проблемы из-за неполноты регулирования и несогласованности действий создаются при осуществлении модернизации.

Целью работы является выработка научных подходов к формированию системы взаимоотношения коммунальных предприятий и органов местного самоуправления, которая была бы способна обеспечить достаточный уровень управляемости процессами модернизации ЖКХ городов.

Изложение основного материала исследования. В обобщённом

виде решение проблемы управления коммунальными предприятиями можно представить как создание упорядоченной системы управления, формирование правильных пропорций между процессами самоорганизации предприятия и внешнего регулирования его деятельности.

Процесс предоставления коммунальных услуг имеет много технологических особенностей, требующих от субъекта управления специальных знаний. Подобные организации могут использовать специфические знания, способности и успешно функционировать только в условиях самостоятельности, связанной с ответственностью за принимаемые решения и их последствия.

Следовательно, необходимо сосредоточение максимума функций оперативного управления на нижестоящих уровнях. Но это не означает, что органы местного самоуправления должны соглашаться со всеми решениями и перестать оказывать влияние на предприятия ЖКХ. Именно городские органы власти несут ответственность за последствия деятельности субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики [8]. К ним обращается население с жалобами на качество обслуживания. Из городских бюджетов осуществляется компенсация разницы между себестоимостью услуг и тарифами.

Необходимость активного воздействия органов местного самоуправления на коммунальные предприятия обусловлена тем, что, являясь естественными монополистами, они имеют сниженные стимулы к повышению экономической и социальной эффективности [1].

Поэтому, хотя предприятия и должны обладать свободой в выборе направлений и методов работы, постоянный контроль над ними целесообразен. «Рыночному порядку, управляемому децентрализованно посредством конкуренции, необходимо регулирование, если определенный сектор экономики на основании фактической структуры не использует конкуренцию как эффективнейший инструмент для удовлетворения спроса и для реализации технического прогресса» [4, с.239].

Основной проблемой является создание сбалансированной системы управления предприятиями, соединяющей сильные стороны внешнего и внутреннего управления, сглаживающей их недостатки и противоречия.

Поскольку на современном этапе определяющим фактором развития

производственных организаций признан человеческий капитал, инструменты внешнего управления должны лежать вне поля административного принуждения. Органы местного самоуправления должны восполнять недостающее влияние рыночных механизмов на производителей коммунальных услуг. Основным управленческим методом должно выступать стимулирование, действенное побуждение к выполнению задач, поставленных перед предприятием территориальной громадой. В связи с этим необходимо грамотное разделение управленческих функций, при котором деятельность органов местного самоуправления была бы акцентирована на определенных ключевых аспектах стратегического характера с обеспечением рациональной свободы действий руководителям предприятий.

Различия внешнего и внутреннего управления предприятиями ЖКХ наиболее ярко проявляются при анализе их производственной деятельности как процесса потребления ресурсов. Оценка с данных позиций приводит к следующему выводу: руководство предприятий заинтересовано в оптимизации потребления ресурсов по критерию получения максимальных текущих доходов, для органа местного самоуправления оптимизация связана с получением наибольшего положительного эффекта при минимальных затратах на обеспечение рациональных потребностей населения в качественных услугах.

Действия руководителей коммунальных предприятий определяются не стратегическим расчётом на перспективу, а являются результатом субъективного понимания ситуации и собственной роли в ней. Цель руководителей коммунальных предприятий является суженной - обеспечение функционирования и текущей прибыльности. У них, как у монополистов, отсутствует активный предпринимательский стиль, поскольку им гарантировано возмещение затрат независимо от складывающейся ситуации. К тому же, существующая модель тарифного регулирования не только не стимулирует экономию ресурсов, но и оказывает противоположное действие. Прибыль коммунальных предприятий, планируемая на основе показателя рентабельности, напрямую зависит от количества отпущенной потребителям тепловой энергии, поданной или отведенной воды. Экономия ресурсов приводит к уменьшению данных валовых натуральных

показателей и снижению финансовых потоков. Из этого следует, что при действующем порядке формирования тарифов мероприятия, направленные на повышение эффективности использования ресурсов, фактически приводят к уменьшению текущей прибыли.

Органы местного самоуправления заинтересованы в оптимизации потенциала прибыльности, который дает возможность обеспечить существование объектов ЖКХ в неблагоприятных условиях, например, при повышении цен на энергоносители и другие ресурсы. В условиях модернизации жилищно-коммунального хозяйства в задачи городских властей должно входить изменение стиля руководства предприятиями. Для этого, прежде всего, нужна трансформация устоявшихся на предприятиях когнитивных и моральных стереотипов трактовки отношений в сфере ЖКХ. В сферу представлений руководителей коммунальных предприятий об объекте управления и окружающей его среде должна быть внедрена идея о необходимости сокращения потребления ресурсов и о возможности достижения при этом быстрой окупаемости проектов ресурсосбережения, то есть убежденность в реалистичности достижения целей. Органы местного самоуправления должны направить усилия на целенаправленное формирование условий для позитивных тенденций развития.

Управление со стороны органов местного самоуправления в первую очередь должно быть стратегическим. При этом важным является не только разработка теоретической модели, но и формирование социально-экономических возможностей преобразований во множестве сфер: информационной, технической, правовой, экономической, социальной.

Разработка эффективной стратегии должна быть основана на преобразовании информации и выступать как двуединый процесс отражения. С одной стороны, отражение должны найти потребности общества (территориального сообщества), а с другой – цели предприятия, потребности и особенности производства. Поэтому формирование стратегии немыслимо без участия руководителей коммунальных предприятий. Руководство предприятия должно информировать орган местного самоуправления о том, что реально есть, а городские власти должны донести объекту управления информацию о направлениях изменений, правильную мотивацию и понимание конечных результатов. В конечном счете, стратегия

должна представлять собой систему формирования долгосрочных целей деятельности предприятия с обозначением наиболее эффективных путей их достижения и необходимых инноваций.

В процессе выработки эффективной стратегии система внутреннего управления предприятием должна пройти определенную трансформацию. Руководство коммунальных предприятий должно быть ориентировано на осуществление поиска приемлемых рыночных предложений и их анализ. Оно должно научиться оценивать технологические изменения и их социально-экономические последствия и вовлечь в процесс генерации идей сотрудников и специалистов предприятия.

Проблемы модернизации любого производства связаны с тем, что управление инновациями предполагает организованность иного типа, чем та, что существовала на предприятии на протяжении длительного периода времени. Она плохо встраивается в традиционную систему по причине необходимости трансформации отношений между сотрудниками, изменений иерархии. Также внедрение инноваций предполагает форсированное использование человеческого потенциала, тех способностей и возможностей, которые сотрудники и специалисты предприятия реализуют, погрузившись в стандартную, но низкоэффективную деятельность. Процесс модернизации требует от них дополнительных усилий.

Внедрение инновации зависит от того, насколько производственная система предприятия готова ее воспринять. Восприятие инновационной возможности может иметь форму признания инноваций, когда производственная система заинтересована и подготовлена к их внедрению, либо отрицания. Особое отторжение инноваций возникает в том случае, когда у предприятия есть стабильные доходы и все с ними связанное, как в случае коммунальных предприятий.

Командно-административные методы управления также способны спровоцировать неприятие инноваций. Органам городского управления следует использовать такие методы управления коммунальными предприятиями, которые направлены на повышение мотивации работников. Отправной точкой при этом выступает ориентация на цель – принятие деловых решений при повышенной активности руководителей, сотрудников и специалистов предприятий в разработке и реализации стратегии

модернизации.

Перспективными являются такие институциональные механизмы как: информационные совещания, консультации, переговоры, конференции и семинары с участием ученых, исследование возможных альтернатив и поиск взаимоприемлемых решений. Они выступают не только в качестве формы согласования интересов предприятий и территориальной громады, но также способны инициировать развитие определенной социальной способности к инновациям и стимулировать трансформацию процессов самоорганизации на коммунальных предприятиях.

Совещания, консультации, переговоры органов местного самоуправления с руководителями и специалистами коммунальных предприятий должны обеспечить следующие виды интеграции:

- идеологическую интеграцию – гомогенизацию целей или уменьшение различий между представлением о стратегических интересах предприятия;
- информационную интеграцию – непрерывный обмен важной для партнеров информацией, прозрачность отчетности;
- интеграцию политики – осуществление действий по совместно разработанному сценарию;
- институциональную интеграцию – образование структур для принятия решений;
- формальную интеграцию – создание правовой базы, лежащей в основе взаимодействия.

Важность достижения согласованности по всем вопросам часто серьезно недооценивается, и это вызывает негативные последствия. Например, в 2005г. местный совет г. Днепропетровска и КП «Днепрводоканал» подписали с ЕБРР соглашение о кредите на сумму 20 млн. евро на взаимовыгодных условиях под гарантию городского бюджета. Но из-за расхождений во взглядах на направления расходования средств действие соглашения было приостановлено после получения суммы в 400 тыс. евро. ЕБРР настаивал на проведении энергосберегающих мероприятий, а специалисты КП считали, что они были бы неэффективны без предварительной замены труб [3].

Данный пример также показывает, что модернизация производства на

коммунальных предприятиях требует значительных финансовых вложений. И чем большей ожидается отдача, тем больше денег должно выделяться на реализацию мероприятий и тем более важным источником финансирования выступают средства, высвобождаемые из оборота предприятия за счет экономии ресурсов. Без использования этого источника достичь значительной социально-экономической эффективности инноваций на предприятиях ЖКХ невозможно.

Можно заранее спрогнозировать, что руководители предприятий могут оказывать противодействие процессам высвобождения средств из оборота и направления их на модернизацию. Им выгоднее использовать их на увеличение зарплаты, премирование, социальное развитие коллектива и другие подобные мероприятия или оставить в обороте предприятия.

В данных условиях более глубокого изучения требуют вопросы воздействия на интересы коллективов коммунальных предприятий. Одной из основных целей данного воздействия должно являться формирование стимулов к перераспределению средств в инновационные проекты.

Важно принимать во внимание особенности мотивации коллективов коммунальных предприятий как локальных монополистов и использовать их зависимость от местных властей для формирования системной взаимосвязи между их действиями и волей общества к получению результатов модернизации процессов предоставления коммунальных услуг.

На первоначальном этапе, для активизации адаптивного саморегулирования, возможно применять механизмы «административного принуждения». Положительный опыт применения жестких ограничительных методов имеет место даже в странах, придерживающихся традиций экономического либерализма. Так, в Великобритании в 1997г. был принят регламент (именуемый правилами «наилучшей стоимости») согласно которому полагалось обеспечивать снижение затрат коммунальных предприятий на 2% в год [7].

Зарубежный опыт свидетельствует о том, в условиях стабильных рынков, прогнозируемости технологических новшеств подобные методы дают приемлемые результаты. На современном этапе наиболее передовыми считаются ограничительно-стимулирующие методы, суть

которых заключается в том, что субъект управления устанавливает для предприятий определенные достижимые финансовые цели и, как вознаграждение за их достижение, при расчете размеров тарифов допускает дополнительное начисление процентов [4].

Фактически данный подход представляет собой особую форму симбиоза плановых и рыночных методов. Планирование служит как целям информационного ориентирования руководителей предприятий и, так и целям разработки механизма стимулирования их к выполнению намеченных задач. Предприятия, предоставляющие коммунальные услуги, являются публичными компаниями и имеют прозрачную для общества отчетность.

Выводы. Для достижения соответствия системы управления коммунальными предприятиями условиям модернизации производства она должна базироваться не на противопоставлении роли плановых и рыночных методов, а на создании неразрывного комплекса регулирующих воздействий, с четко очерченными границами использования тех или иных инструментов. Внешний контур управления призван компенсировать недостающее влияние рыночных механизмов на производителей коммунальных услуг.

Поскольку у коммунальных предприятий, как у монополистов, отсутствует активный предпринимательский стиль, органам местного самоуправления целесообразно акцентировать свою деятельность на ключевых аспектах стратегического характера. При этом местные власти не должны самостоятельно разрабатывать и навязывать предприятиям свое видение их перспектив - наиболее реалистичные и эффективные стратегии развития получают на основе идей и предложений, генераторами которых выступают сотрудники и специалисты предприятий, для которых данные стратегии разрабатываются. Органам местного самоуправления необходимо обеспечить идеологическое руководство процессом поиска перспективных направлений стратегического развития, связать его с проблемой формирования потенциала прибыльности предприятия.

Искусство реформирования состоит в умении выстраивать цепочки промежуточных изменений, «соединяющие» наличествующие техниче-

ские производственные системы и действующие институты с наиболее передовыми. Субъекты хозяйствования не всегда могут эффективно перевести свои стратегические намерения в скоординированные действия.

Для этого необходим систематический обеспечивающий процесс, то есть способ обеспечить логическую взаимосвязь отдельных инициатив и сосредоточить действия на достижении намеченных целей. Его налаживание представляет собой сложную проблему. Органы местного самоуправления посредством осуществления планирования как формирования четкой системы последовательных действий, ориентированных на достижение цели могут помочь коммунальным предприятиям ее разрешить.

Для этого должен быть налажен механизм регулярного взаимодействия коммунальных предприятий с территориальной громадой, способствующий укреплению взаимного доверия и, в конечном счете, достижению консенсуса и координации усилий. Регулирование деятельности коммунальных предприятий должно создавать социально-экономическую среду, в которой действует предприятие, предоставляющее коммунальные услуги. Особенность среды хозяйствования непрерывное организующее влияние, в то время как управляющие воздействия административного характера со стороны органов местного самоуправления имеют эпизодический, дискретный характер. Мотивационное воздействие среды на упорядочивание и структурирование хозяйственных отношений более весомо, поскольку она непосредственно влияет на коммерческие интересы предприятий.

Руководители коммунальных предприятий и трудовой коллектив должны четко знать, каких результатов ожидает от них территориальная громада и какое вознаграждение они получат за выполнение намеченных планов или какие потери они понесут в противном случае. Но связь между целью и средствами ее достижения не должна быть жесткой. Темп работы и алгоритм действий должны определяться предприятием-производителем самостоятельно. Руководители и специалисты коммунальных предприятий должны выполнять функции оперативного управления и нести ответственность за принимаемые решения и их последствия.

Целесообразно проведение дополнительной работы по идентификации информационных потребностей органов местного самоуправления для управления модернизацией коммунальных предприятий, уточнение сроков предоставления релевантной информации, методов ее селекции и обработки.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Богачев С.В. Хозяйствование города: теория и практика: моногр. / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, В.А. Устименко, А.А. Лукьянченко [и др.] // Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. Донецк, изд-во «Ноулидж», 2012. – 270 с.
2. Богачев С.В. Формирование основ городского управления: экономико-правовой аспект / С.В. Богачев, М.В. Мельникова // Экономика, управление, право (Россия). – 2012. – №11. – С. 5–7.
3. Дмитренко Я. Кредитный ажиотаж / Я.Дмитренко // 2000. – 2013. - № 17(652). – с.В1.
4. Зеккер Ф.Ю. Руководящие идеи и источники энергетического хозяйственного права /Ф.Ю. Зеккер // Энергетика и право – М.: Изд. «Юрист», 2008. – С. 233-244.
5. Кавыршина В.А. Проблемы жилищно-коммунального обслуживания населения // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий. Донецк: Изд-во ООО «Юго Восток »Лтд, 2007. С.43-54.
6. Лютая А. Десять дискуссионных моментов реформирования ЖКХ / А. Лютая // Зеркало недели. - № 3 (632) 27 января — 2 февраля 2007. – С. 1-8.
7. Найден С.Н. Зарубежный опыт развития рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг / С.Н. Найден // Экономика и управление – 2006. - №3 (24). – С. 66 – 73.
8. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України/ [наук. ред. В.К. Мамутова]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. - 688 с.